

КЛАСИЧНИЙ ПРИВАТНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
КЛАСИЧНИЙ ПРИВАТНИЙ УНІВЕРСИТЕТ

Кваліфікаційна наукова
праця на правах рукопису

МАЛООКИЙ ВІТАЛІЙ АНАТОЛІЙОВИЧ

УДК 332.33.075.5.012.454.(477)(045)

ДИСЕРТАЦІЯ

СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТОК СИСТЕМИ УПРАВЛІННЯ ЗЕМЕЛЬНИМИ РЕСУРСАМИ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УКРАЇНІ

Спеціальність 25.00.04 – місцеве самоврядування

Подається на здобуття наукового ступеня кандидата наук з державного управління

Дисертація містить результати власних досліджень. Використання ідей, результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне джерело

В.А. Малоокій

Науковий керівник – Боклаг Валентина Андріївна, доктор наук з державного управління, доцент

Запоріжжя – 2021

АНОТАЦІЯ

Малоокій В.А. Становлення та розвиток системи управління земельними ресурсами територіальних громад в Україні. – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата наук з державного управління за спеціальністю 25.00.04 «Місцеве самоврядування». – Класичний приватний університет, Запоріжжя, 2021.

У дисертації визначено рівень наукової розробленості проблематики дослідження та встановлено, що досить багато науковців розглядали в своїх працях питання управління земельними ресурсами на різних рівнях, але значна увага приділялась управлінню в системі земельних ресурсів на державному та регіональному рівнях. Узагальнено теоретико-методичні основи системи управління земельними ресурсами територіальних громад та визначено поняття “управління земельними ресурсами територіальних громад” як цілеспрямовану діяльність органів місцевого самоврядування, що забезпечує оптимальне функціонування та розвиток земельних відносин, ефективне та раціональне використання земельних ресурсів в межах територіальної громади, з метою соціально-економічного розвитку територій громади, забезпечення функціонування системи земельних відносин та реалізації прав на землю членів громади. Здійснено аналіз нормативно-правового забезпечення в системі управління земельними ресурсами та встановлено, що для подальшого розвитку системи управління земельними ресурсами на рівні територіальних громад необхідно вдосконалити норми чинного законодавства.

Виявлено проблеми становлення системи управління земельними ресурсами територіальних громад, серед яких законодавча неврегульованість питань встановлення меж. Обґрунтовано напрями оптимізації управління земельними ресурсами, які передбачають виконання комплексу робіт за певною схемою. Проаналізовано стан земельних ресурсів громад як

інвестиційно-привабливого ресурсу їх територій. Встановлено, що інвестиційну привабливість земель можна визначити шляхом її оцінки за певними критеріями. Їх вибір виконується в кожному індивідуальному випадку і залежить від того, з якою метою може бути використана земельна ділянка, як операційний базис чи засіб виробництва. Розкрито особливості використання земель в межах території громади. Обґрунтовано основні положення здійснення самоврядного контролю як функцію управління органів місцевого самоврядування, що спрямована на дотримання положень земельного та іншого природоохоронного законодавства щодо використання та охорони земель в межах територіальної громади. Визначено роль громадського контролю в управлінні земельними ресурсами територіальної громади.

Обґрунтовано доцільність перспективного планування та виконання певного комплексу робіт, передбаченого нормативно-правовими актами щодо організації території громад. Запропоновано планування територій на рівні місцевого самоврядування визначити як процес встановлення та виконання певного порядку дій щодо раціонального та ефективного використання територій та доповнити такий процес авторським наглядом і показниками ефективності проекту.

Визначено напрями взаємодії органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади щодо управління земельними ресурсами територіальних громад з метою налагодження та здійснення співпраці у вирішенні стратегічних і оперативних питань, таких як: здійснення управління земельними ресурсами, регулювання земельних відносин, контролю за використанням та охороною земель; формування єдиного сервісного контенту електронного документообігу між органами місцевого самоврядування, службами, відомствами та державними установами, які визначають норми, правила користування земельними ділянками, узгоджують використання земель різних категорій цільового використання.

Запропоновано типову концепцію управління земельними ресурсами

об'єднаної територіальної громади, яка визначає напрями організації ефективного управління земельними ресурсами на місцевому рівні для забезпечення формування оптимальної інфраструктури розвитку території громади, задоволення інтересів громадян та узгодження інтересів держави і територіальних громад щодо регулювання земельних відносин.

Ключові слова: органи місцевого самоврядування, територіальна громада, управління земельними ресурсами, планування територій, земельне законодавство, земельні відносини, використання та охорона земель, розвиток території.

SUMMARY

Malookiy V.A. Formation and Development of the Land Management System of Territorial Communities in Ukraine. – On the rights of the manuscript.

The dissertation on competition of a scientific degree of the Candidate of Sciences in Public Administration on a specialty 25.00.04 - Local Government. - Classic Private University, Zaporozhzhya, 2021.

The dissertation identifies the level of scientific development of research issues and found that many scientists have considered in their work the issues of land management at different levels, but main attention was paid to land management at the state and regional levels. Theoretical and methodological bases of the land resources management system of territorial communities are generalized and the concept of “land resources management of territorial communities” is defined as purposeful activity of local self-government bodies, which ensures optimal functioning and development of land relations, efficient and rational use of land resources within the territorial community for the socio-economic development of community territories, ensuring the functioning of the system of land relations and the realization of land rights of community members. The analysis of normative-legal provision in the system of land resources management is carried out and it is established that for further development of the system of land resources management at the level of territorial communities it is necessary to improve the norms of the current law.

Problems of formation of the system of management of land resources of territorial communities, among which legislative unresolved issues of establishment of borders are revealed. The directions of optimization of land resources management, which provide for the implementation of a set of works according to a certain scheme, are substantiated. The state of land resources of communities as an investment-attractive resource of their territories is analyzed. It is established that the

investment attractiveness of land can be determined by assessing it according to certain criteria. Their choice is made in each individual case and depends on the purpose for which the land can be used as an operating basis or means of production. The peculiarities of land use within the territory of the community are revealed. The main provisions of self-government control as a management function of local governments, aimed at compliance with the provisions of land and other environmental legislation on the use and protection of land within the territorial community. The role of public control in the management of land resources of the territorial community is determined.

The expediency of long-term planning and implementation of a certain set of works provided by the regulations on the organization of the territory of communities is substantiated. It is proposed to define the planning of territories at the level of local self-government as a process of establishing and implementing a certain procedure for rational and efficient use of territories and to supplement such a process with author's supervision and project effectiveness indicators.

The directions of interaction between local self-government bodies and executive bodies on land resources management of territorial communities are determined in order to establish and implement cooperation in resolving strategic and operational issues, such as: land management, land relations regulation, land use control and protection; formation of a single service content of electronic document management between local governments, services, departments and government agencies, which determine the rules, regulations for land use, coordinate the use of land of different categories of intended use.

A standard concept of land management of the united territorial community is proposed, which defines the directions of effective land management at the local level to ensure the formation of optimal infrastructure for community development, meet the interests of citizens and regulation the interests of the state and territorial communities.

Key words: local self-government bodies, territorial community, land resources management, territorial planning, land law, land relations, land use and protection, territory development.

СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА

Статті в наукових фахових виданнях України, що включені до міжнародних наукометричних баз даних

1. Малоокий В.А. Теоретичні аспекти дослідження управління земельними ресурсами територіальних громад. *Державне будівництво*. ХарPI 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>).

2. 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

3. Малоокий В.А. Впливові фактори реформування публічного управління сучасної України. *Право та державне управління* : зб. наук. праць. Запоріжжя : КПУ. 2017. №2 (24). С. 226-232. URL : http://www.pdu-journal.kpu.zp.ua/archive/3_2017/36.pdf

4. 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

5. 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

6. Малоокий В.А. Формування сучасної системи управління земельними ресурсами територіальних громад в Україні: особливості та тенденції. *Теорія та практика державного управління*. ХарPI НАДУ. 2020 № 3 (70). С. 162-170. URL : <http://tpdu.journal.kharkiv.ua/index.php/tpdu/article/view/225/201>

Статті у наукових виданнях інших держав

7. Malookyy Vitaliy. Forming a modern system of managing land resources of territorial communities in the conditions of decentralization of Ukraine . PNAP – Scientific Journal of Polonia University is admitted to the following international scientific databases. 2020 4 (41). 107-115 s. URL : <http://pnap.ap.edu.pl/index.php/pnap/issue/view/48/32>

Тези доповідей у матеріалах конференцій

8. Малоокий В.А. Дослідження управління земельними ресурсами територіальних громад: теоретичні аспекти. XII міжнародний науковий конгрес «Публічне управління XXI ст.. : традиції та інновації» (м. Харків, 27 травня 2017 р.). Харків, ХарІДУ НАДУ, 2017. С. 255-260.

9. Малоокий В.А. Стан дослідженості управління земельними ресурсами територіальних громад вітчизняними науковцями. Становлення публічного адміністрування в Україні: матеріали VIII Всеукраїнської міжвузівської конференції студентів та молодих вчених (м. Дніпро, 19 квітня 2017 р.) / [за заг. ред. С. О. Шевченка]. Дніпро: ДРІДУ НАДУ, 2017. С. 173-175.

10. Малоокий В.А. Актуальність питання дослідження управління земельними ресурсами територіальних громад у вітчизняній та зарубіжній літературі. «Публічне управління: ціннісні орієнтири, стандарти якості та оцінка ефективності»: матеріали Всеукр. наук.-практ. конф. за міжнар. участю (Київ, 26 травня 2017 р.) [за заг. ред. В.С.Куйбіди, А.П.Савкова, С.В.Загороднюка]. Київ: НАДУ, 2017. Ч. 3. Ціннісні орієнтири євроінтеграційних процесів. С. 55-58.

11. Малоокий В.А. Рівень наукової розробленості теми використання земельних ресурсів та управління ними в умовах децентралізації влади вітчизняними вченими. Напрями вдосконалення механізмів державного управління в умовах сучасних реформаційних процесів : матеріали всеукр. наук.-практ. конф, м. Запоріжжя, 3-4 листопада 2017 р. Запоріжжя : Класичний приватний університет, 2017. 104 с. С. 52-56.

12. Малоокий В.А. Засоби технічного забезпечення інвалідної мобільності осіб з інвалідністю. Формування публічної служби, чутливої до людей з особливими потребами: цифрові технології : матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю (Київ, 10 листопада 2017 р.) [за заг. ред. В.С.Куйбіди, М.М. Білинської, В.М. Сороко, Л.А. Гаєвської]. Київ : НАДУ, 2017. С. 248-251.

13. Малоокий В.А. Понятійне поле дослідження механізмів управління земельними ресурсами територіальних громад. Публічне управління та адміністрування в Україні : стан, виклики та перспективи розвитку : матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю (Київ, 25 травня 2018 р.) [за заг. ред. В.С. Куйбіди, М.М. Білинської, О.М. Петроє]. Київ : НАДУ, 2018. С. 134-136.

14. Малоокий В.А. Нормативно-правові аспекти управління земельними ресурсами територіальних громад в умовах децентралізації. Інституціоналізація публічного управління в Україні в умовах євроінтеграційних та глобалізаційних викликів : матеріали щоріч. Всеукр. наук.-практ. конф. за між-нар. участю (Київ, 24 трав. 2019 р.) : у 5 т. / за заг. ред. А. П. Савкова, М. М. Білинської, О. М. Петроє. Київ : НАДУ, 2019. Т. 5. С.36-38.

15. Малоокий В. Управління земельними ресурсами територіальних громад: нормативно-правові аспекти. Становлення публічного адміністрування в Україні : матеріали X Конф. студентів та молодих учених за міжнар. участю / за заг. ред. О. Б. Кіреєвої. Д. : ДРІДУ НАДУ, 2019. С. 191-195.

16. Малоокий В. Організаційно-правові умови управління земельними ресурсами територіальних громад в умовах децентралізації. Публічне управління XXI століття: синтез науки і практики : збірник тез XIX Міжнародного наукового конгресу 19 квітня 2019 р. Х. : Вид-во ХарРІ НАДУ “Магістр”, 2019. С.197-201.

17. Малоокий В. Особливості нормативно-правового забезпечення управління земельними ресурсами територіальних громад. Науково-практичне забезпечення надання публічних послуг в умовах децентралізації: збірник матеріалів доповідей та тез інтернет-конференції, Київ, 18 квітня 2019 року / за

заг. ред. Р. В. Войтович, П. В. Ворони. Київ, ТОВ «Видавничий дім «АртЕк», 2019. С. 326-329.

18. Малоокий В.А. Шляхи активізації механізмів державного контролю за управлінням земельними ресурсами територіальних громад. Становлення публічного адміністрування в Україні : матеріали XI Конф. студентів та молодих учених за міжнар. Участю (Дніпро, 08 травня, 2020). За заг. ред. О. Б. Кіреєвої. Д. : ДРІДУ НАДУ, 2020. С. 233-236.

19. Малоокий В.А. Посилення управління земельними ресурсами територіальних громад в умовах децентралізації: європейський досвід. Актуальні проблеми європейської та євроатлантичної інтеграції України: зб. матер. доповідей та тез XVII регіональної науково-практичної конференції (Дніпро, 14 травня 2020) / за заг. ред. Серьогіна С.М. Д. : ДРІДУ НАДУ, 2020.

ЗМІСТ

ВСТУП	14
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДИЧНІ ЗАСАДИ УПРАВЛІННЯ ЗЕМЕЛЬНИМИ РЕСУРСАМИ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УКРАЇНІ	22
1.1. Рівень наукової розробленості теми дослідження вітчизняними та зарубіжними вченими	22
1.2. Понятійно-категоріальний апарат в системі управління земельними ресурсами	41
1.3. Нормативно-правове забезпечення системи управління земельними ресурсами на рівні місцевого самоврядування в Україні	52
Висновки до розділу 1	69
Література до розділу 1	70
РОЗДІЛ 2. СУЧАСНИЙ СТАН ФУНКЦІОНУВАННЯ СИСТЕМИ УПРАВЛІННЯ ЗЕМЕЛЬНИМИ РЕСУРСАМИ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УКРАЇНІ	81
2.1. Становлення системи управління земельними ресурсами на місцевому рівні	81
2.2. Земельні ресурси як інвестиційно-привабливий ресурс території громади	102
2.3. Контроль за використанням та охороною земель в межах територіальної громади в Україні	125
Висновки до розділу 2	138
Література до розділу 2	140
РОЗДІЛ 3. НАПРЯМИ ОПТИМІЗАЦІЇ СИСТЕМИ УПРАВЛІННЯ ЗЕМЕЛЬНИМИ РЕСУРСАМИ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В	

УКРАЇНІ	151
3.1. Перспективне планування та організація використання земель територіальних громад в Україні	151
3.2. Взаємодія органів місцевого самоврядування та органів державної виконавчої влади щодо управління земельними ресурсами	170
3.3. Концепція системи управління земельними ресурсами територіальних громад	181
Висновки до розділу 3	200
Література до розділу 3	202
ВИСНОВКИ	211
ДОДАТКИ	217

ВСТУП

Обґрунтування вибору теми дослідження. Реалізація реформи децентралізації влади в Україні, а саме передача повноважень і фінансів від державної влади органам місцевого самоврядування, удосконалення системи управління та дерегуляція у сфері земельних відносин, створює низку нових викликів, умов і можливостей для створених об'єднаних територіальних громад. Одним з визначальних активів, який має кожна новостворена об'єднана територіальна громада, є земельні ресурси. Це одне з основних джерел наповнення місцевих бюджетів територіальних громад та просторовий базис для розміщення інфраструктурних об'єктів. Для вирішення проблеми щодо управління земельними ресурсами потрібна система організаційно-правових і контролювальних заходів державного управління, що перебуває в площині незавершеності процесів децентралізації влади, передання земель органам місцевого самоврядування як відносно новому суб'єкту управління земельними ресурсами, включає ризики, перспективи й зміни ролі держави в напрямі посилення контролю та відповідальності за використання й охорону земель, та адміністративних, соціально-економічних, екологічних, природоохоронних і рекреаційних заходів органів місцевого самоврядування, що здійснюються для виконання землею суспільно-виробничих функцій.

При визначенні напрямів оптимізації системи управління земельними ресурсами на місцевому рівні важливо враховувати взаємодію органів місцевого самоврядування та виконавчих органів державної влади, адже лише систематизована сукупність обох дій сприятиме вирішенню стратегічних, оперативних завдань, спрямованих на сталий розвиток територіальних громад.

Серед основних складників системи управління земельними ресурсами важливе місце посідає проведення контролю за управлінською діяльністю, який є інтегруючим засобом для дотримання й виконання поставленої мети та завдань.

В умовах реформування влади особливу роль відіграє самоврядний контроль за використанням та охороною земель, якому до цього часу не приділяли достатньої уваги, відповідно, його здійснення не відбувалось належним чином, що спричиняло низьку результативність.

Важливою передумовою оптимізації управлінської системи щодо перспективного використання земельних ресурсів на рівні територіальних громад є наукове обґрунтування. Упродовж останніх років багато вітчизняних науковців зробили вагомий внесок у становлення та розвиток науки публічного управління, зокрема в системі місцевого самоврядування. Водночас в Україні потребують подальшого розвитку напрацювання у сфері управління земельними ресурсами. Серед дослідників проблематики управління земельними ресурсами територіальних громад в умовах реформування земельних відносин варто виділити таких, як: І. Бистряков, С. Бізікін, І. Бовсунівська, В. Боклаг, З. Бурик, С. Волков, А. Даниленко, Д. Добряк, І. Дробот, О. Дорош, Ш. Ібатуллін, Р. Курильців, В. Литвинець, Л. Макєєва, А. Мартин, А. Мерзляк, О. Мордвінов, Л. Новаковський, О. Проніна, Т. Саблук, А. Сохнич, А. Третьак, М. Хвесик, В. Чувпило та ін.

Різні аспекти розвитку територіальних громад розкрито в працях Д. Бікулова, О. Бобровської, І. Дробота, В. Заблоцького, Н. Ільченко, Т. Кравченко, О. Лебединської, Т. Лозинської, В. Мамонової, Ю. Наврузова, О. Підкуйка та ін. Сутнісний аспект територіальних громад був предметом наукових пошуків О. Мочкова, Ю. Наврузова, С. Саханенка, Ю. Сурміна та ін. Конкурентоспроможність територіальних громад досліджували Б. Андрушків, В. Барвицький, І. Дегтярьова, Я. Жовнірчик, Н. Кирич, М. Латинін, О. Погайдак, С. Співак та ін. Доробок цих та інших фахівців став теоретичною й методологічною основою для запровадження ефективних заходів щодо розвитку системи місцевого самоврядування в умовах децентралізації, проте наразі потребують оптимізації управлінські дії щодо управління земельними ресурсами на місцевому рівні. Це й зумовило вибір теми, мету та завдання дослідження.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами.

Дисертаційна робота виконана в межах наукових тем Класичного приватного університету «Теоретико-методологічні та філософсько-історичні основи розвитку й перспективи реформування державного управління в Україні» (номер державної реєстрації 0113U000589), «Теорія і практика публічного управління й адміністрування в Україні та зарубіжних країнах» (номер державної реєстрації 0116U002645). Внесок здобувача полягає в систематизації та узагальненні теоретико-методичних засад розвитку системи управління земельними ресурсами на рівні місцевого самоврядування.

Мета і задачі дослідження. *Метою дослідження є науково-теоретичне обґрунтування та розробка практичних рекомендацій щодо оптимізації системи управління земельними ресурсами територіальних громад України в умовах децентралізації влади.*

Для досягнення цієї мети поставлено такі *завдання*:

- визначити рівень наукової розробленості теми дослідження та розкрити генезу й розвиток поняття «управління земельними ресурсами територіальних громад», з'ясувати його сутність та зміст;
- проаналізувати нормативно-правове забезпечення системи управління земельними ресурсами в Україні та з'ясувати проблеми щодо реалізації його положень;
- виявити проблеми становлення сучасної системи управління земельними ресурсами територіальних громад в Україні та обґрунтувати напрями її оптимізації;
- розкрити особливості використання земель у межах території громади та обґрунтувати їх розвиток як інвестиційно привабливого ресурсу в Україні;
- довести необхідність здійснення самоврядного й громадського контролю за використанням та охороною земель у системі управління земельними ресурсами територіальної громади в Україні;

- обґрунтувати доцільність перспективного планування та виконання комплексу робіт щодо організації території громади в Україні;
- визначити напрями взаємодії органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади щодо управління земельними ресурсами в Україні;
- запропонувати Концепцію управління земельними ресурсами об'єднаної територіальної громади України.

Об'єкт дослідження – суспільні відносини, що виникають під час діяльності органів місцевого самоврядування в системі управління земельними ресурсами.

Предмет дослідження – теоретико-методичні засади становлення та розвитку системи управління земельними ресурсами на рівні територіальних громад в Україні.

Методи дослідження. Теоретичною та методологічною основою дослідження є фундаментальні положення теорії державного управління, яка визначає закономірності соціально-економічного розвитку держави й становлення системи державного управління на всіх адміністративних рівнях. У дисертації використано такі теоретичні та емпіричні методи: *монографічний* – для дослідження рівня наукової розробленості порушеної проблематики українськими й зарубіжними вченими; *абстрактно-логічний* – для уточнення та вдосконалення понятійно-категоріального апарату науки державного управління; *порівняльно-правовий* – для аналізу законодавчих актів та інших нормативних документів щодо регулювання земельних відносин у країні; *аналізу та синтезу* – для оцінювання сучасного стану системи управління територіями громад і визначення напрямів розвитку й удосконалення; *описового моделювання та узагальнення* – для формулювання висновків і пропозицій з удосконалення державної політики у сфері управління земельними ресурсами, обґрунтування теоретичних положень щодо перспектив та напрямів розвитку земельної політики.

Інформаційною основою дослідження є законодавчі та нормативно-правові

акти України, статистичні дані Державної служби статистики України, аналітичні огляди та офіційні матеріали Державної служби України з питань геодезії, картографії та кадастру, наукові праці вітчизняних і зарубіжних вчених, інформація інтернет-ресурсів.

Наукова новизна одержаних результатів полягає в науково-теоретичному обґрунтуванні та розробці практичних рекомендацій щодо оптимізації системи управління земельними ресурсами територіальних громад України в умовах децентралізації влади. Основні положення, що мають елементи новизни, такі:

вперше:

– розроблено та запропоновано Концепцію управління земельними ресурсами територіальної громади в Україні, яка визначає напрями вдосконалення системи управління земельними ресурсами в межах території об'єднаних територіальних громад для забезпечення формування оптимальної інфраструктури, задоволення інтересів громадян та узгодження інтересів держави й територіальних громад щодо регулювання земельних відносин;

удосконалено:

– понятійно-категоріальний апарат у сфері місцевого самоврядування шляхом визначення понять: *«управління земельними ресурсами територіальних громад в Україні»* – цілеспрямована діяльність органів місцевого самоврядування України, що забезпечує оптимальне функціонування й розвиток земельних відносин, ефективне та раціональне використання земельних ресурсів у межах територіальної громади, з метою соціально-економічного розвитку територій громади й реалізації прав на землю членів територіальної громади; *«планування території громади»* – процес встановлення та виконання встановленого порядку дій щодо раціонального й ефективного використання земельних ресурсів територіальних громад, враховуючи оптимальний розподіл земельних ресурсів у межах цих територій, шляхом прийняття рішень і відображення планових заходів у землепорядній та містобудівній документації, а також здійснення контролю за їх виконанням; *«самоврядний контроль за*

використанням та охороною земель» – функція управління органів місцевого самоврядування в Україні, що спрямована на дотримання положень земельного й іншого природоохоронного законодавства щодо використання та охорони земель у межах територіальної громади;

– науковий підхід до здійснення самоврядного контролю в системі управління земельними ресурсами територіальної громади органами місцевого самоврядування в Україні, оскільки їх діяльність за своїм змістом є управлінською, тобто передбачає прийняття управлінських рішень, організацію та контроль за їх виконанням, сутність, мета й завдання якого впливають із соціально-політичного призначення місцевого самоврядування в Україні як гарантованого державою права та реальної здатності територіальних громад самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції й законів України;

– науковий підхід до перспективного просторового планування розвитку територій з метою повноцінної реалізації повноважень органів самоврядування в Україні щодо використання та охорони земель в умовах децентралізації влади, що забезпечить наявність актуальної містобудівної та землевпорядної документації, на основі якої передбачено планування заходів з розвитку життєвого середовища та створення сприятливих умов забезпечення ефективного використання потенціалу територій;

набули подальшого розвитку:

– теоретичні засади системи управління земельними ресурсами територіальних громад на основі широкого дослідження рівня наукової розробленості тематики дослідження вітчизняними та зарубіжними вченими, практики проведення реформи децентралізації влади в Україні шляхом утворення об'єднаних територіальних громад;

– наукове обґрунтування та визначення напрямів взаємодії органів місцевого самоврядування з органами державної виконавчої влади у сфері управління земельними ресурсами, що являє собою систематизовану сукупність їхніх обопільних дій, які здійснюються на основі визначених

принципів та з використанням комплексу методів і засобів, з метою налагодження та здійснення співпраці у вирішенні стратегічних і оперативних питань, зокрема щодо здійснення управління земельними ресурсами в Україні, регулювання земельних відносин, контролю за використанням та охороною земель; а також формування єдиного сервісного контенту електронного документообігу між органами місцевого самоврядування, службами, відомствами та державними установами, які визначають норми, правила користування земельними ділянками, узгоджують використання земель різних категорій цільового використання.

Практичне значення отриманих результатів полягає в можливості використання їх органами місцевого самоврядування, органами публічної влади, науковими та громадськими організаціями при прийнятті управлінських рішень щодо управління земельними ресурсами об'єднаних територіальних громад, для підготовки програм підвищення кваліфікації посадових осіб і управлінських кадрів, розробки навчальних матеріалів для посадових осіб органів місцевої влади та державних службовців.

Основні науково-теоретичні положення й практичні рекомендації, викладені в дисертації, використовують у діяльності Козинської селищної ради Обухівського району Київської області в частині перспективного просторового планування розвитку територій, з метою повноцінної реалізації повноважень органів самоврядування щодо використання та охорони земель (довідка № 89 від 18.01.2021), відділу в Обухівському районі Головного управління Держгеокадастру в частині взаємодії органів місцевого самоврядування з органами виконавчої влади, що реалізують державну політику у сфері земельних відносин, з метою налагодження та здійснення співпраці у вирішенні стратегічних і оперативних питань щодо здійснення управління земельними ресурсами територіальних громад (довідка № 5/102-21 від 19.01.2021).

Теоретичні положення, узагальнення й висновки дисертації використовують у Класичному приватному університеті при викладанні таких

дисциплін: «Управління земельними ресурсами», «Планування та розвиток територій», «Регіональне управління та місцеве самоврядування» (довідка № 86 від 25.11.2020).

Особистий внесок здобувача. Наукові положення, висновки й рекомендації, які виносяться на захист, розроблено автором особисто.

Апробація результатів дисертації. Основні наукові положення та практичні результати дослідження обговорювались на всеукраїнських і міжнародних науково-практичних конференціях, а саме: «Публічне управління XXI ст.: традиції та інновації» (м. Харків, 2017 р.); «Становлення публічного адміністрування в Україні» (м. Дніпропетровськ, 2017 р.); «Публічне управління: ціннісні орієнтири, стандарти якості та оцінка ефективності» (м. Київ, 2017 р.); «Публічне управління та адміністрування в Україні: стан, виклики та перспективи розвитку» (м. Київ, 2018 р.); «Інституціоналізація публічного управління в Україні в умовах євроінтеграційних та глобалізаційних викликів» (м. Київ, 2019 р.); «Публічне управління XXI століття; синтез науки та практики» (м. Харків, 2019 р.); «Науково-практичне забезпечення надання публічних послуг в умовах децентралізації» (м. Київ, 2019 р.).

Публікації. Результати дослідження викладено в 19 наукових працях, з них: 6 – статті в наукових фахових виданнях України, 1 – стаття в зарубіжному виданні (Польща), 12 – матеріали конференцій. Загальний обсяг публікацій – 2,83 ум.-друк. арк.

Структура та обсяг дисертації. Дисертаційна робота складається зі вступу, трьох розділів, висновків та списку використаних джерел. Загальний обсяг роботи становить 219 сторінок, з них основний текст – 175 сторінок. Список використаних джерел включає: до розділу 1 – 76 найменувань, до розділу 2 – 72, до розділу 3 – 67. Робота містить 5 таблиць та 10 рисунків.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДИЧНІ ОСНОВИ УПРАВЛІННЯ ЗЕМЕЛЬНИМИ РЕСУРСАМИ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УКРАЇНІ

1.1. Рівень наукової розробленості теми дослідження вітчизняними та зарубіжними вченими

Однією з найбільш цікавих та важливих проблем теперішнього світу в цілому й України зокрема, є проблема раціонального використання земельних ресурсів та управління ними в умовах децентралізації. Проблема набуває особливої гостроти в контексті того, що місцеве самоврядування в Україні знаходиться в ситуації глибокої кризи; відсутність самостійності, незалежності, втоми від тиску і контролю з боку органів державної влади. Очевидно, що місцеве самоврядування не є сьогодні базисом демократії і основою взаємодії місцевої громади щодо розвитку своєї території. Причини такої ситуації полягають не тільки у відсутності достатнього фінансування і в недоліках розподілу джерел доходів, а й в недоліках економічного фундаменту українського місцевого управління.

Однак, системоутворюючим об'єктом власності громад є земля, яка забезпечує розвиток всіх сфер економічного і соціального життя місцевої громади. Земля і земельні відносини завжди були визначальними факторами соціально-економічного розвитку країни. Кожна людина, що проживає на території України, по праву вважає її своєю власністю. Тому політика органів місцевого самоврядування з управління земельними ресурсами повинна забезпечувати прозорість, зрозумілість, об'єктивність і справедливість використання земель. Ефективне управління земельними ресурсами формує базис державності, національного самовизначення, забезпечує раціональне

функціонування всіх галузей економіки країни. Земельний фактор відіграє величезну роль в життєзабезпеченні суспільства в цілому і кожної людини зокрема, оскільки земля – це ресурс особливого роду, який визначається її обмеженістю, невідтворюваністю і багатофункціональністю [3].

Зважаючи, що збереження властивостей землі залежить від прийнятих рішень щодо її подальшого використання, досить важливим є визначення мети і завдань щодо управління земельними ресурсами на базовому рівні, тобто на рівні органів місцевого самоврядування. Основні проблеми управління землею полягають у площині реформування системи управління, а саме в процесах децентралізації, які ще не завершені та мають більше питань, ніж відповідей, оскільки стосуються передачі земель органам місцевого самоврядування, що по суті означає відносно нового суб'єкта управління земельними ресурсами та пов'язані із цим усі ризики та перспективи. Водночас децентралізація неможлива без передачі права розпоряджатися земельними ресурсами територіальним громадам.

Французький вчений Жан-Марі Бесе визначає децентралізацію як просте, нероздільне поняття: «Децентралізація – система, при якій нецентральні (виборні) органи мають у відношенні справ, що розглядаються як місцеві, право прийняття рішень без підпорядкування в своїх взаєминах з центральною владою вищого органу».

Велика спільнота як вітчизняних так і зарубіжних вчених займалася вивченням питання управління земельними ресурсами, серед них варто відмітити наступних: І.К. Бистряков, І.В. Бовсунівська, З.М. Бурик, С.М. Волков, А.С. Даниленко, Д.С. Добряк, І.О. Дробот, О.С. Дорош, Ш.І. Ібатуллін, В.М. Литвинець, А.Г. Мартин, Л.Я. Новаковський, О.В. Проніна, П.Т. Саблук, А.Я. Сохнич, В.Ю. Стащенко, А.М. Третяк, М.А. Хвесик та інші.

Серед сучасних науковців-дослідників з питань державного управління земельними ресурсами в межах територіальних громад слід окрему увагу приділити З.М. Бурик, яка займається вивченням напрямів децентралізації

територіальних громад. Зокрема, її наукові дослідження пов'язані з питанням передання повноважень розпорядження земельними ресурсами за межами територіальних громад. Так, вона зазначає: «спираючись на зареєстровані у Верховній Раді законопроекти «Про деякі заходи щодо посилення ролі територіальних громад в управлінні земельними ресурсами» та «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо делегування повноважень органам місцевого самоврядування з розпорядження землями державної власності і посилення державного контролю за використанням та охороною земель» має бути зроблений основний крок до передачі 84 % земельних ресурсів України в розпорядження органам місцевого самоврядування (об'єднаним територіальним громадам), при цьому лишивши всього 16 % в розпорядженні Кабінету Міністрів України. Дослідниця також зазначає, що прийняття відповідних законів дозволить спростити адміністративні процедури, мінімізувати кількість потенційних конфліктів у процесі управління земельними ресурсами та розвитком об'єднаних громад» [8].

В Україні (до початку реформи децентралізації) було 458 міських рад, 783 селищні ради, 10279 сільських рад. Середньо статистично, на одну сільську раду в середньому припадало три сільських населених пункти, по 370 осіб населення та 47 кв. км території. У 1990 році на одну сільську раду у середньому припадало 1,9 тис. осіб постійного сільського населення.

Аналізуючи емпіричні розрахунки З.М. Бурик щодо фінансових та земельних ресурсів, які отримає потенційна об'єднана громада, можна зазначити, що «...за нашими даними фінансовий добробут населення збільшиться в три рази, в той час як земельний банк новостворених громад збільшиться майже в 6 разів» [8].

Варто погодитись з позицією З.М. Бурик щодо внесення змін до Конституції України в частині децентралізації, які передбачають повсюдність місцевого самоврядування, що має відкрити шлях до повноцінного розпорядження власними землями об'єднаними громадами.

Можна частково погодитись з позицією вченого О.В. Проніної, яка вважає, що «...для ефективної роботи новостворених громад необхідно віднести до земель комунальної власності та землі державної власності за межами населених пунктів у межах територій об'єднаних територіальних громад, що створюються згідно з законом і перспективним планом формування територій громад, окрім приватної власності та земель:

- на яких розташовані будівлі, споруди, інші об'єкти нерухомого майна державної власності;
- які перебувають у постійному користуванні органів державної влади, державних підприємств, установ, організацій, Національної академії наук України, державних галузевих академій наук;
- які належать до земель оборони;
- зон відчуження та безумовного (обов'язкового) відселення, що зазнали радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи» [52].

Також з метою забезпечення принципу повсюдності місцевого самоврядування, пропонується надати органам місцевого самоврядування об'єднаних територіальних громад повноваження щодо зміни цільового призначення земельних ділянок приватної власності. В тому числі, необхідно запровадити механізм уточнення меж територіальних громад при виникненні невизначеності або спору з приводу таких меж. Все це дасть змогу зміцнити матеріальну та фінансову основу місцевого самоврядування, більш якісне й обґрунтоване планування розвитку територій. Надання органам місцевого самоврядування реальних повноважень щодо управління земельним фондом об'єднаної громади дозволить чітко і прозоро формувати дохідну частину місцевих бюджетів в частині платні за землю.

Аналізуючи науковий доробок І.О. Дробота, варто зазначити, що він досліджував питання власності територіальної громади як базову категорію у формуванні фінансово-матеріальної основи системи місцевого самоврядування.

Він зазначає, що вагомість земельних ресурсів в організації життєдіяльності громади полягає в тому, що земля як власність при здійсненні місцевого самоврядування виконує ту саму роль, що й влада для здійснення державного управління. Науково обґрунтовано та на політичному рівні визнано, що одним із шляхів усунення проблем формування, становлення та розвитку земельних відносин в Україні є децентралізація державного управління [20].

Варто відмітити, що вчений робить висновок, що ефективне функціонування місцевого самоврядування як системного суспільного явища вимагає залучення правових, організаційних, матеріальних, інституційних, інформаційних та інших ресурсів, а найбільш дієвим ресурсом здійснення місцевого самоврядування є право власності територіальної громади на землю. При цьому володіння, раціональне користування, ефективне розпорядження землею є запорукою громади в успішній організації своєї життєдіяльності, матеріальною основою формування її спроможності, а управління земельними ресурсами країни буде більш ефективним, якщо територіальній громаді як суб'єкту місцевого самоврядування буде надано право власності не тільки на землі, що підпадають під юрисдикцію органів місцевого самоврядування, а й на прилеглі до громади землі, управління якими, згідно з чинною Конституцією України, здійснюють місцеві та територіальні органи виконавчої влади. Для регламентації виконання означених повноважень пропонується ввести новий нормативний документ – план території громади, в якому буде відображатися теперішній і перспективний опис землі громади, а також буде вказано, в яких випадках громада може, а в яких зобов'язана змінити цільове використання належної їй землі, обумовлюється механізм його прийняття [20].

Реалізація означених заходів з децентралізації державного управління земельними ресурсами територіальної громади дозволить побудувати в країні прозору і зрозумілу для учасників земельних відносин систему управління землею. Однак така система потребує створення відповідного підґрунтя, інформаційного середовища та аналітичної бази, що дозволить прийняти

відповідно правильне рішення щодо подальшого використання земельно-ресурсного потенціалу.

В наукових працях В. Строканя досліджені проблеми неефективного використання земельних ресурсів, що призводить до негативних економіко-екологічних наслідків і виявляються в соціальному та природному зубожінні. У даному процесі одну з ключових ролей відіграють органи місцевого самоврядування, діяльність яких спрямована на розпорядження земельними ресурсами та їх використання. А дослідження даної проблематики в науці державного управління має очевидну актуальність з урахуванням сучасних тенденцій державотворення в Україні. Він робить висновки, що метою управління земельними ресурсами є концентроване вираження потреб суспільства, що задовольняються на основі використання властивостей землі. Мета відображає перспективний стан земельних ресурсів і процес її використання. І саме використання земель – це безпосередній вплив суспільства або окремих його суб'єктів на землю [60].

Також науковець зазначає, що ринок землі, як об'єкт діяльності органів місцевого самоврядування, є основним майновим елементом господарського комплексу, яким відає територіальна громада. Ринок землі є предметною стороною управлінсько-розпорядницьких дій органів місцевого самоврядування, саме тому діяльність цих органів змінюється в індикативній залежності від ринкової земельної кон'юнктури. Розвиток системи органів місцевого самоврядування в подальшому має абстрагуватися від цієї залежності, сконцентрувавшись на функціональному розвитку, а не на ситуативній кон'юктурі. В ефективному вирішенні даного завдання велике значення мають особливості нормативно-правових основ регулювання земельних відносин органами місцевого самоврядування, удосконалення яких дасть нормативне підґрунтя для ефективного інституційно-функціонального розвитку місцевих рад [60].

Досить значну увагу науковці приділяють саме державному управлінню земельними ресурсами, адже доволі значний час органи місцевого самоврядування хоч і вважалися розпорядниками земель комунальної власності, але фактично їх повноваження були обмежені щодо управління і вирішення питань регулювання земельних відносин муніципальних утворень. Так, теоретичні та методичні аспекти, зміст поняття управління земельними ресурсами розглядали такі вітчизняні науковці: Д.І. Бабміндра, І. Бистряков, В. В'юн, Д. Гнаткович, В. Горлачук, Г. Гуцуляк, Д. Добряк, Й.М. Дорош, А.Г. Мартин, Л. Новаковський, С.О. Осипчук, А. Сохнич, В. Трегобчук, А. Третяк, М. Федоров, В. Цемко, А. Шварюк, В. Юрчишин та ін.

Проблемам державного управління земельними ресурсами України приділені наукові праці В.Ю. Сташенка. Він зазначає, що в Україні на сучасному етапі земельної реформи, яка з реформування власності значною мірою перетворюється в реформу державного управління, варто виходити з того, що землю необхідно розглядати як обмежений, що підлягає деградації, природний ресурс, без раціонального використання якого неможливий подальший економічний і соціальний розвиток суспільства. І робить висновок, що у процесі аналізу системи державного управління земельними ресурсами України можна виділити такі хронологічні рамки: найдавніші часи, часи давньоруської державності, Козаччини, селянської реформи 1961 р., аграрної реформи Столипіна, радянської влади, незалежної України [62].

Грунтовний аналіз чинного Земельного кодексу свідчить, що він характеризує новий етап у розвитку земельного законодавства України, закріплює принципово нові підходи до регулювання земельних відносин, містить положення, які є новими для сучасного етапу становлення системи управління земельними ресурсами в Україні, а також створює необхідну юридичну основу для розвитку ринку земель на рівні стандартів і вимог країн Європейського Союзу. При цьому він наголошує, що через відсутність науково обґрунтованої концепції земельних перетворень багато завдань земельної

реформи не було виконано, а її виконання супроводжувалось цілою низкою проблем на всіх рівнях – державному, регіональному, місцевому.

І.В. Бовсунівська займалася дослідженням проблематики управління землями комунальної власності в межах територіальних громад. Детально вивчивши це питання, вона прийшла до висновку, що підвищення ефективності використання земель територіальних громад неможливе без вирішення проблем, пов'язаних з недосконалістю інституційно-правового середовища розвитку комунальної форми власності на землю (недостатній розвиток інфраструктури, яка б забезпечила ефективне функціонування ринку земель у населених пунктах); недосконалістю економічного механізму регулювання земельних відносин в населених пунктах (не відпрацьована система інформаційного забезпечення продажу земельних ділянок, не налагоджена ефективна система забезпечення повноти сплати земельних податків, орендних платежів, зборів з операцій на ринку землі, недосконала організація експертної грошової оцінки земельних ділянок); недосконалістю містобудівних методів регулювання земельних відносин (складними залишаються процедури попереднього погодження з місцевими органами державного управління та місцевого самоврядування умов спорудження об'єктів на земельних ділянках, що перебувають у комунальній власності, оформлення та затвердження проєктної документації і одержання дозволів на забудову чи будь-яке інше використання цих земельних ділянок [7].

Таким чином, підвищення ефективності використання земель комунальної власності має бути спрямоване на: задоволення інтересів територіальної громади; оптимальне поєднання громадських та приватних інтересів: реалізацію прав власності (користування) фізичних та юридичних осіб на земельні ділянки; поліпшення інвестиційного клімату в економіці відповідного населеного пункту: збільшення доходів місцевого бюджету за рахунок надходження коштів від продажу земельних ділянок, забезпечення їх вільного обігу на ринку та прав на них.

Проблеми регулювання земельних відносин органами місцевого самоврядування піднімалися С.В. Бізікіним, де він зазначив, що на сучасному етапі землекористування в Україні має відбиток колишніх радянських екстенсивних методів господарювання, а аграрна сфера все ще залишається «заповідником» неринкових методів управління, законодавчих обмежень права приватної власності тощо. Для забезпечення оптимальних умов розвитку земельних відносин мають виконуватися декілька принципів, а саме: на первинному ринку існує жорсткий контроль, що здійснюється у процесі вилучення земель із державної та комунальної власності та під час проходження всіх погоджувально-дозвільних процедур [3].

На вторинному ринку, під час придбання забудованих земельних ділянок шляхом цивільно-правових угод, важко відстежити зміни у функціональному використанні й потужності містобудівних об'єктів. Тому створення єдиної системи обліку й контролю міських землекористувань сприятиме прозорості й ефективності етапів планування, реалізації та моніторингу. А забезпечення ефективності діяльності органів місцевого самоврядування як суб'єкта земельних відносин, на його думку, передбачає поєднання адміністративних та економічних методів управління земельними ресурсами, а відповідно і методів прямого примусу та рекомендацій (адміністративні методи), ціноутворення й пільгового оподаткування, фінансування, накладення економічних санкцій, податків і компенсацій. Також у процесі регулювання органами місцевого самоврядування земельних відносин важливою функцією виступає моніторингова функція, що здатна забезпечити своєчасність та ефективність прийняття управлінських рішень [3].

В іншій своїй праці С.В. Бізікін виділяє проблему відсутності дієздатного суб'єкта місцевого самоврядування – самодостатньої територіальної громади, яка б володіла необхідними матеріальними й фінансовими ресурсами. Він приходить до висновку, що органи місцевого самоврядування повинні ефективно регулювати розвиток земельно-ресурсного потенціалу населених

пунктів, раціонально використовувати земельні ділянки, що перебувають в їхньому розпорядженні. Для реалізації організаційно-економічного вдосконалення роботи органів місцевого самоврядування щодо управління земельними відносинами необхідно додатково реалізувати низку заходів, серед яких – закінчити приватизацію земельних ділянок у населених пунктах фізичними особами, інвентаризацію та грошову оцінку земель [4].

В.В. Чувпило досліджував зарубіжний досвід управління земельними ресурсами і визначив, що перед багатьма країнами світу останніми роками постає питання про необхідність посилення регулюючої ролі держави щодо використання земельних ресурсів взагалі, а особливо земель сільськогосподарського призначення. Основними важелями державного регулювання вважаються: система оподаткування; кредитно-фінансовий механізм; антимонопольна політика; спеціальні цільові програми. Провівши ґрунтовний аналіз зарубіжного досвіду через призму України він виявив основні шляхи, за якими регулюють управління земельними ресурсами в різних країнах [75].

Практично в усіх цивілізованих державах фундаментальною основою організації управління земельними ресурсами є державне регулювання правовідносин на землю, хоча принципи, форми та підходи до правового рішення цієї проблеми в зарубіжних країнах істотно різняться. На думку В.В. Чувпило, головною метою земельної політики в Україні має бути стабільність та ефективність функціонування системи сільськогосподарського землекористування, зорієнтованої на вирішення питань продовольчої безпеки країни та досягнення добробуту сільських територій. Крім цього, одним із головних завдань державної земельної політики на стратегічну перспективу має бути формування стійкого агроекологічного іміджу України як країни, яка виробляє якісну сільськогосподарську продукцію за допомогою природозберігаючих технологій [75].

В дисертаційному дослідженні О.К. Чеботарьова, досліджуючи проблему управління земельними ресурсами міста, доводить, що ефективним економічним механізмом регулювання земельних відносин та управління земельними ресурсами виступає саме платність використання міських земель. А центральне місце в реформуванні системи міського землекористування належить саме інституту земельної власності, що дає цілісне уявлення про земельні відносини в місті і виразно демонструє відмінність між плановою та ринковою економіками. І саме ця система, на її думку, визначає зміст інтересів окремих землекористувачів, суть та характер організації землекористування в цілому і управління ним [76].

А розроблена нею цілісна модель державного управління земельними ресурсами великого промислового міста базується на забезпеченні оптимального землекористування й раціонального управління земельними ресурсами з урахуванням вимог містобудівної та землепорядної документації і застосуванні сучасних організаційно-правових, містобудівних, економічних механізмів управління; спрямовується на забезпечення реалізації державної політики, регіональних і місцевих програм у сфері управління земельними ресурсами, всебічного взаємоузгодженого підходу до використання земельних ресурсів, визначення стратегії розвитку міста в контексті сталого землекористування.

Провідний вчений А.М. Третьак, який досліджує розвиток земельних відносин, описав концептуальні засади землепорядного планування щодо розвитку міського землекористування в умовах децентралізації, де визначив, що існуюча система планування розвитку земле- та природокористування в містах не відповідає європейській практиці, вимогам створення реальної матеріальної основи місцевого самоврядування, ефективній капіталізації та інвестиційній привабливості землекористування територій міст і запропонував логічно-сміслову модель структури прогностичних і проєктних документів планування розвитку землекористування міст (сіл, селищ), яка передбачає

замість розроблення генеральних планів, які є не ринковим видом планувальної містобудівної документації законодавчо ввести розроблення планів земельно-господарського устрою як ринково-орієнтованої землевпорядної документації в системі містобудування європейських країн [66].

Вченою Н.А. Третьак досліджено стан управління земельними ресурсами та землекористуванням в Україні та обґрунтовано необхідність запровадження ринково-орієнтованої багатофункціональної системи управління земельними ресурсами та землекористуванням в новітніх умовах господарювання. На основі проведеного аналізу вчена приходить до висновку, що в Україні, на жаль, не забезпечуються екологічні вимоги щодо загального стану землекористування. Екологічний стан землекористування в країні за період незалежності України майже не змінився та знаходиться біля небезпечної межі, за якою можуть настати непоправні екологічні процеси. Це вказує на неефективність управління земельними ресурсами та землекористуванням. Зокрема, вона зазначає, що із прийняттям діючого Земельного кодексу України відбулися незначні зміни в структурі розподілу земельних ресурсів. Це свідчить про невиконання як європейських норм, так і прийнятих в Україні нормативно-правових актів з питань охорони земель та інших природних ресурсів. Тобто Україна потребує запровадження нової багатофункціональної моделі, яка має трьохрівневу структуру управління земельними ресурсами і землекористуванням в новітніх умовах господарювання і яка розмежує управлінські, виконавчі та контролюючі функції між суб'єктами управління на різних організаційних рівнях [67].

А.М. Третьак та Н.А. Третьак у спільній праці роблять загальний висновок, що розвиток сучасного землеустрою в Україні носить багатофункціональний характер і потребує формування відповідного інституційного середовища, відповідно до сформованого нами поняття та сутності. Наукові напрями сфер діяльності та їх парадигмальні комплекси потребують введення крім таких понять як «соціальний землеустрій», «економіка землеустрою», «правовий

землеустрій», ще й таких як «екологічний землеустрій», «новації в землеустрої», «кадастровий землеустрій», «еколого-економічний землеустрій» [69].

У своїй праці «Тенденції розвитку земельного устрою в Україні» В.М. Третяк у висновку визначає дефініцію «земельний устрій» як земельний лад, тобто комплекс заходів щодо територіальної організації земель та інших природних ресурсів відповідної країни, земельних відносин, що визначається системою володіння і користування землею, а також принципами організації території. При цьому вивчення земельного устрою України через призму адміністративно-територіального устрою триває більше 150 років, проте на сьогодні не існує цілісного історіографічного аналізу поглядів дослідників на цей устрій [68].

А.М. Третяк, В.М. Третяк, Т.М. Прядка та Н.А. Третяк в статті «Територіальне планування землекористування в контексті формування фінансової стійкості об'єднаних територіальних громад» дослідили і узагальнили сучасні назрілі питання, пов'язані з плануванням розвитку землекористування об'єднаних територіальних громад. Ними визначено «невідкладні завдання, що вимагають ґрунтовніших наукових та методичних досліджень стосовно розроблення місцевих програм розвитку землекористування як первинного планувального документа на місцевому рівні»???? или дальше закрываем кавычку. Внаслідок їх реалізації зможемо отримати:

- підвищення інвестиційної привабливості й ефективності використання потенціалу земельних та інших природних ресурсів, забезпечення екологічної безпеки землекористування;
- раціоналізацію (оптимізацію) землекористування та створення інвестиційно-привабливого і збалансованого землекористування;
- підвищення ефективності оренди землі, особливо в сільському та рекреаційному господарстві;

– збільшення надходжень від платежів за землю та інші природні ресурси до місцевих бюджетів [69].

В.М. Литвинець досліджував питання здійснення територіальною громадою села управління землями в межах населеного пункту та землями комунальної власності в правовому аспекті. Автор доходить висновку, що здійснення територіальними громадами села правомочності з управління землями в межах населеного пункту не повинно зводитись лише до земель комунальної власності, оскільки процес самоврядного управління земельними ресурсами в межах села є доповненням, а не протиставленням здійсненню державного управління у сфері використання та охорони земель. Органи місцевого самоврядування та територіальні громади, як первинні суб'єкти місцевого самоврядування, мають право впливати на здійснення власниками землі (фізичними та юридичними особами) права власності на землю шляхом планування використання земель, здійснення зонування та моніторингу земель, зміни цільового призначення земель, зміни нормативно-грошової оцінки земельних ділянок в межах населеного пункту [41].

Територіальна громада села при затвердженні містобудівної документації, прийнятті рішень про зміну цільового призначення землі, зонуванні земель й вирішенні інших питань може не лише обговорювати і давати пропозиції сільській раді щодо розробленої документації, проєктів рішень, а й має право, як первинний орган місцевого самоврядування, безпосередньо приймати рішення з питань управління землями сільських населених пунктів.

Р.М. Курильців стверджує, що характер системи управління земельними ресурсами мінявся протягом епох відповідно до економічної основи, цілей і критеріїв суспільного ладу. Нові земельні відносини й умови господарювання сформували нову систему управління, основними характеристиками якої є різкий перехід від адміністративно-планової до ринково-підприємницької моделі, розмежування функцій і суб'єктів державного і недержавного

управління, розвиток процесів демократизації суспільних відносин, інтеграція України у світовий інформаційно-технологічний процес тощо [37].

Систему управління землекористуванням необхідно розширювати, залучаючи до цього процесу фермерів, науково-дослідні установи та інші структури, що раніше і зараз мають управлінські повноваження, але виключаються з процесу ухвалення відповідних рішень. Треба ухвалювати нову стратегію управління землекористуванням, яка б збалансовувала потреби суспільства і природних екосистем, забезпечувала соціальну й екологічну стійкість на тепер і майбутнє.

Р.М. Курильців має обґрунтовану думку стосовно того, що нинішня система управління землекористуванням є недостатньо збалансованою і не забезпечує позитивного результату в досягненні економічної ефективності та екологічної безпеки, що призводить до зубожіння українських селян. А існуюче управління землекористуванням треба замінити на інтегроване. Інтегроване управління всі види землекористування розглядає комплексно, а при виробленні рішення щодо розподілу і управління земель враховує вплив кожного виду землекористування на інші. При цьому до уваги беруться загальні соціально-економічні цілі, досягнення сталого розвитку [37].

Основою концепції інтегрованого управління землекористуванням є забезпечення спільного ухвалення рішень різними групами користувачів, які можуть впливати на стратегії розвитку й управління земельними ресурсами. Це приносить додаткові вигоди, оскільки інформовані користувачі організовують місцеве самоврядування, вирішуючи проблеми раціонального використання й охорони земель, що набагато ефективніше, ніж за централізованого управління.

Л.І. Турчанінова та С.В. Мартиненко-Демянчук розглядали поділ територіальних ресурсів та проблеми управління ними і зазначили, що дослідження та наукове обґрунтування методів та принципів управління територіальних громад земельними ресурсами не втратило своєї актуальності

на сьогодні, а набуває неабиякого значення на шляху України до євроінтеграції [71].

В авторефераті О.І. Гузій зробив висновок, що місцеві державні адміністрації, як елемент організаційної структури управління земельними ресурсами України, неефективно виконують функцію регулювання земельних відносин, що негативно позначається на продуктивності (родючості) земель сільськогосподарського призначення. Результативність нині діючих управлінських структур виконавчої влади у зазначеній сфері залишається недосконалою, не відповідає інтересам сільських та селищних територіальних громад, що потребує удосконалення організаційного механізму впливу органів місцевого самоврядування на земельні відносини [17].

М.П. Бутко та Н.М. Орлова, досліджуючи питання механізмів державного управління земельними ресурсами сільськогосподарського призначення визначили, що сучасний розвиток українського суспільства, в умовах існуючих ризиків та загроз як глобального, так і регіонального рівнів, постав перед проблемою забезпечення стабільної та довготривалої ефективності. З точки зору формування та функціонування системи управління земельними ресурсами сільськогосподарського призначення в контексті розвитку сільських територій продовольча безпека повинна забезпечувати необхідне виробництво, перерозподіл та повноцінне задоволення попиту населення на екологічно-безпечному продовольстві на рівні, який забезпечує необхідний фізіологічний та інтелектуальний рівень життєдіяльності. Стоїть необхідність (МОЖЕ без «Стоїть»?) побудови нової якісної системи управління земельними ресурсами сільськогосподарського призначення зумовлена поступовою зміною земельних відносин, що пов'язано з розвитком процесів децентралізації, які формують нові умови розвитку сільських територій [10].

Задекларований Україною вектор на забезпечення сталого розвитку визначає необхідність формування системи сталого землекористування,

базовими методологічними принципами якого є забезпечення економічної, соціальної та екологічної результативності використання земельних ресурсів сільськогосподарського призначення, забезпечення її позитивної динаміки. Відповідно, ефективна система управління земельними ресурсами повинна забезпечувати оптимальну комбінацію вказаних принципів з метою забезпечення справедливого, відтворювального та безпечного розвитку як сільських територій зокрема, так і всього суспільства. Це зумовлює необхідність комплексного підходу до розв'язання проблем реформування земельних відносин на ринкових засадах у поєднанні з управлінськими та економічними реформами в державі в цілому.

У своїй науковій праці Ковальський М.Р. визначає, що управління земельними ресурсами охоплює весь спектр суспільних відносин – від соціального до економічного, правового, екологічного та інших видів управління. На основі чого приходить до висновку, що державне управління земельними ресурсами – це систематичний, свідомий, цілеспрямований вплив держави і суспільства на земельні відносини. Аналізуючи зарубіжний досвід, він зазначає, що удосконалення механізму державного управління земельними ресурсами може бути ефективним за умов раціонального формування політики земельної реформи, вираження та узагальнення інтересів, а також їх урегулювання і обмеження, при цьому саме реформа має закласти нову модель державного управління земельними ресурсами [38].

Дорош О.С., Мельник Д.М. та Свиридова Л.А. в статті «Реформування системи управління земельними ресурсами в умовах децентралізації влади» зазначили, що у відповідності до Положення про службу Держгеокадастру, не зрозумілою є мета реорганізації центрального органу виконавчої влади, до якого переходять всі права та обов'язки агентства [21]. Тому з метою підвищення ефективності державного регулювання земельних відносин, розмежування функцій державного управління з господарськими, у зв'язку з незавершеністю земельної реформи (не завершено земельно-приватизаційні

процеси, не забезпечено ефективного моніторингу за станом земель, не створено належної системи Державного земельного кадастру) доцільно у структурі органів виконавчої влади відновити центральний орган з управління земельною реформою та регулювання земельних відносин з координацією його діяльності безпосередньо Кабінетом Міністрів України або Міністерством аграрної політики та продовольства України та надати такі повноваження:

- розроблення законодавчих актів у сфері земельних відносин для формування та реалізації державної земельної політики;
- координація дій з завершення земельної реформи;
- ведення державного земельного кадастру на національному рівні;
- здійснення землеустрою на загальнодержавному рівні;
- ведення моніторингу на загальнодержавному рівні;
- здійснення державного контролю за використанням та охороною земель [21].

Службу з питань геодезії та картографії залишити у складі Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України органам місцевого самоврядування надати такі повноваженнями:

- 1) реалізація земельної політики на регіональному та місцевому рівнях;
- 2) організація землеустрою; ведення земельного кадастру, охорона земель;
- 3) надати право управління землями сільськогосподарського призначення в межах територій громад за умови створення інституту зонування земель.

Як зазначає С.М. Волков, землевпорядкування – це визначений законом процес з технічного, економічного і юридичного оформлення виставлення і вилучення земель, утворення нових, впорядкування існуючих і визначення меж спеціальних земельних фондів, землеволодінь і землекористувань, внутрішньою будовою їх території, покликаний привести використання землі у відповідність з існуючим земельним ладом [13]. На його думку, проблеми, що

виникли в сфері управління земельними ресурсами та землеустрою привели до наступного:

- втрати достовірної інформації про кількісний і якісний стан земель сільськогосподарського призначення, яка є базовою основою для забезпечення механізму регулювання земельного обороту, встановлення платежів за землю, ведення державного кадастру нерухомості, землеустрою та контролю за використанням земель;

- недотримання власниками, землевласниками і землекористувачами, включаючи орендарів земель, обмежень та обтяжень прав у використанні земель, що призводить до продовження процесів деградації, підтоплення, заболочування, забруднення, захаращення, руйнування в процесі господарської діяльності, виникнення вогнебезпечних ситуацій, а також паводкових проблем;

- порушення стійкості і компактності об'єктів землеустрою, особливо на землях сільськогосподарського призначення, де до теперішнього часу господарюючі суб'єкти, в більшості своїй, використовують землі одночасно на правах індивідуальної, колективно-часткової або спільної власності, постійного (безстрокового) користування і оренди;

- появи неприпустимих недоліків землекористування (парцеляризації земель, далекоземелля, черезсмужжя, украленням, вклинювання угідь), що завдає істотної шкоди всій економіці країни і вже в найближчому майбутньому вимагатиме проведення комплексу землевпорядних робіт з консолідації земель, що пов'язано з колосальними економічними витратами;

- втрати меж земельних ділянок, що не забезпечує точність і безперечність положення їх на місцевості і призводить до численних земельних спорів;

- зменшення податкової бази;

- самовільного захоплення, незаконного надання і вилучення земель, в

тому числі природоохоронних територій і високопродуктивних земель сільськогосподарського призначення.

Отже, можна зазначити, що досить велике коло науковців розглядали в своїх працях питання щодо управління земельними ресурсами на різних рівнях. Наразі, за умови децентралізації влади, при передачі повноважень щодо розпорядження землями комунальної власності на місцевий рівень у органів місцевого самоврядування з'явилася можливість налагодити процес управління земельними ресурсами, який дає їм можливість в інтересах громади розпоряджатися земельним фондом громади, приймати відповідні рішення щодо перерозподілу земель на користь громади, враховуючи при цьому можливість збільшити місцевий бюджет за рахунок надходжень за використання земель громади.

1.2. Понятійно-категоріальний апарат в системі державного управління земельними ресурсами

Історичні шляхи розвитку сфери діяльності, пов'язаної з управлінням земельними ресурсами територіальних громад в кожній країні, визначалися як загальними закономірностями історичного розвитку суспільства, так і особливостями земельного ладу, економічної і політичної системи кожної окремої країни.

Наприклад, система управління земельними ресурсами в Європі диференціюється на три хоча і взаємопов'язані, але в достатній мірі відокремлені частини:

- Land-Policy;
- Land-administration;
- Land-management.

Фактично управління за європейською системою складається з двох частин: власне управління (Land-management) і земельного адміністрування (Land-administration). Європейська модель управління земельними ресурсами територіальних громад та земельними відносинами в цілому ґрунтується на понятті – регулювання.

В Україні використовується загальне поняття «управління земельними ресурсами». При відсутності такого поняття в Європі, тим не менше, вважається, що управління охоплює не тільки земельні ресурси, але і нерозривно пов'язані з ними земельні відносини. Тобто, в європейській системі державного (може державне?) регулювання земельних відносин виділяється як загальне поняття, що включає земельну політику, землеустрій та управління земельними ресурсами [65].

В контексті теми дослідження існує широке понятійне поле, пов'язане з особливостями формування державної земельної політики в галузі земельних відносин. В ході нашого дослідження, акцентуючи увагу на управлінні земельними ресурсами на рівні місцевого самоврядування, розглянемо поняття «місцеве самоврядування» та пов'язані з ним понятійні категорії.

«Місцеве самоврядування» – право територіальної громади – жителів міста, селища, села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл – самостійно вирішувати питання місцевого значення у межах Конституції і законів України. Це поняття стосується не тільки базового рівня, але й субрегіонального (райони) та регіонального (області, АРК) та визначено Конституцією України [39].

На законодавчому рівні визначено «повсюдність місцевого самоврядування» як принцип, за яким місцеве самоврядування на всіх рівнях має здійснюватися по всій Україні, що означає відсутність територій, на які не поширюється юрисдикція органів місцевого самоврядування всіх рівнів. Вказаний принцип є частиною загального принципу повсюдності влади, який передбачає також повсюдність державної влади» [31].

Неможливо не відмітити, що однією з головних цілей сталого розвитку ООН на 2016-2030 роки є проблематика розвитку громад в світі. В цьому контексті аналізуючи чинне законодавство слід відмітити, що термін «територіальна громада» пронизує чималу кількість діючих законодавчих та нормативно-правових актів. Так, у відповідності до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» під терміном «територіальна громада» розуміються жителі, об'єднані постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр [31].

Окрім того, у відповідності до Указу Президента України «Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні (Розд. VII), м. Київ, 22 липня 1998 року №810/98» територіальною громадою визначається «спільнота мешканців, жителів населених пунктів (сіл, селищ, міст), об'єднана загальними інтересами власного життєзабезпечення, самостійного, в межах законів, вирішення питань місцевого значення як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування» [72].

Останніми роками, коли відбулася серйозна зміна політичного курсу країни в сторону децентралізації, понятійне поле доповнилось терміном «об'єднана територіальна громада» як «об'єднання кількох поселень, що мають єдиний адміністративний центр, адміністративним центром якої визначено місто, є міською територіальною громадою, центром якої визначено селище, – селищною, центром якої визначено село, – сільською» [32].

В контексті нашого дослідження доцільним є розглянути питання управління територіальною громадою, тобто місцеве управління, що здійснюється органами місцевого самоврядування та безпосередньо пов'язане з процесом демократичного реформування суспільства.

Конституція України закріпила принцип відокремлення органів місцевого самоврядування від системи органів державної влади, чим

розширила межі влади народу (публічної влади). Таким чином, публічна влада представлена на місцях недержавною місцевою владою і характеризується такими ознаками: її джерелом є народ України; виражає загальні публічні інтереси, а не приватні, особисті; носить всеохоплюючий характер – функціонує у всіх сферах суспільних відносин; забезпечується наявним апаратом примусу.

Місцева влада здійснюється спеціальним суб'єктом (територіальною громадою), має спеціальний об'єкт (відносини місцевого значення) і їй притаманні ознаки, що характеризують її як прояв публічної влади.

По-перше, недержавна місцева влада є інститутом влади, самостійність якого конституційно гарантується державою та забезпечується законодавчо. Це відображається у «правовій, організаційній і матеріально-фінансовій самостійності» місцевого самоврядування, що прямо закріплено в ст. 3 Закону України «Про місцеве самоврядування», а також в організаційній відокремленості органів управління суспільством. Підтвердженням цього висновку є закріплення на конституційному рівні можливості делегування органам місцевого самоврядування повноважень органів державної влади.

По-друге, владні повноваження реалізуються як населенням, безпосередньо за допомогою референдумів та виборів депутатів рад на основі загального, рівного, прямого виборчого права, так і обраними органами місцевого самоврядування та їхніми посадовими особами.

По-третє, недержавна місцева влада має свою власну самостійність і відособлену економічну основу діяльності.

По-четверте, ця влада згідно з Конституцією виконує таку важливу функцію, як встановлення місцевих податків і зборів і їхню мобілізацію в доходну частину бюджету.

Крім того, важливою ознакою місцевої влади, що відображає її специфіку як підсистеми публічної влади, є власна відповідальність перед

населенням за результати своєї діяльності. Отже, управління на місцевому рівні, тобто самоврядне управління має свої характерні ознаки:

- широке загальне поєднання членами територіальних громад громадських функцій з виробничою працею щодо створення матеріальних і духовних благ;
- повна рівність членів територіальної громади та їх активне і зацікавлене ведення громадських справ на основі високої самостійності;
- саморегуляція суспільної поведінки і колективне обговорення, прийняття рішень і їх свідоме виконання;
- формування безпосередньо територіальними громадами (їх членами) більшості чи всіх соціальних інститутів, органів та обрання посадових осіб;
- широкий і ефективний громадський контроль за діяльністю виборчих органів і посадових осіб, їх регулярна звітність і змінюваність [63].

Сторожук І.П. в своїх працях трактує «самоврядне управління» як систему управління суспільними справами певної адміністративно територіальної одиниці, що базується на єдності суб'єкта і об'єкта. Самоврядне управління є вираженням народовладдя і здатності суб'єкта до самостійної організації і життєдіяльності. Це система управління суспільством, у якій забезпечується активне і дієве вирішення громадянами, їхніми колективами й організаціями питань державного і місцевого значення, а також безпосереднє прийняття і виконання рішень [63].

Наразі поняття і зміст «самоврядного управління» активно розглядається науковцями у зв'язку з процесом адміністративного реформування в Україні, зокрема децентралізації, що безпосередньо пов'язано з розширенням кола повноважень органів місцевого самоврядування та створенням об'єднаних територіальних громад, як окремих адміністративних утворень.

Даючи визначення поняттю «децентралізація», слід відзначити, що це «система управління, за якою частина функцій центральної влади переходить до місцевих органів самоуправління; скасування або послаблення централізації.

А децентралізація влади – це передача політичних, адміністративних повноважень від державних органів влади органам місцевого самоврядування. Повноваження, разом з фінансами, передаються найближче до людей, де їх можна реалізовувати найбільш ефективно. Передача повноважень супроводжується передачею необхідних ресурсів для виконання цих повноважень та встановленням державного контролю за законністю актів місцевого самоврядування [12].

В Україні також діє Європейська хартія місцевого самоврядування – документ, прийнятий 15 жовтня 1985 року під егідою Конгресу Місцевих та Регіональних Влад Європи та відкритий для підписання державами-членами Ради Європи. Документ набув чинності 1 вересня 1988 року. Хартія визначає основні принципи та механізми дії самоврядних органів влади в державах-членах Ради Європи. Децентралізація влади, застосування принципу субсидіарності (вирішення конкретних проблем на найближчому до повсякденних потреб людей щаблі влади) є головною ідеєю хартії. Це перший документ такого роду, що гарантує виконання принципу субсидіарності [35].

Вищі адміністративні органи повинні вирішувати конкретні проблеми лише у випадку, якщо їх вирішення силами місцевих адміністрацій є неефективним або неможливим. Документ фіксує політичні та економічні права місцевого самоврядування, його незалежність від центральної влади, його обов'язок захищати громадян від зловживань з боку національної бюрократії. Принципи Хартії застосовуються до всіх видів органів місцевого самоврядування. Україна ратифікувала Хартію 15 липня 1997 року.

Прийнята Кабінетом Міністрів України 1 квітня 2014 року (№333-р) Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні – документ, який визначає напрямки, механізми і строки формування ефективного місцевого самоврядування та територіальної організації влади для створення і підтримки повноцінного життєвого середовища для громадян, надання високоякісних та доступних публічних

послуг, становлення інститутів прямого народовладдя, задоволення інтересів громадян в усіх сферах життєдіяльності на відповідній території, узгодження інтересів держави та територіальних громад [40].

Важливим при дослідженні повноважень органів місцевого самоврядування щодо управління земельними ресурсами є розкриття поняття «межі об'єднаної територіальної громади», які являють собою зовнішні межі юрисдикції рад територіальних громад, які об'єдналися [32]. Надзвичайно важливої ваги набуває термінологічне визначення земельних ресурсів, яке є об'єктом величної кількості наукових дискусій стосовно ґносеологічної складової. Існує декілька визначень поняття земельні ресурси. Зокрема, «земельні ресурси» розглядають як сукупний природний ресурс поверхні суші як просторового базису розселення і господарської діяльності, основний засіб виробництва в сільському і лісовому господарстві; землі, які використовують або можуть бути використані в галузях народного господарства [65].

В свою чергу окремою категорією виступають землі – генетично самостійні ділянки верхньої, найактивнішої частини суші, основний засіб сільського господарства і лісового виробництва, з характерними природно-господарськими властивостями, які визначають використання земель, а також заходи з їх окультурення і охорони [76].

В одиночному розумінні треба також визначити термін «земля» як основне національне багатство, що перебуває під особливою охороною держави [39].

Крім того, в різних джерелах розуміння «земля» трактують по-різному:

1) поверхня суші з ґрунтами, корисними копалинами та іншими природними елементами, що органічно поєднані та функціонують разом з нею [21];

2) найважливіша частина навколишнього природного середовища, яке характеризується простором, рельєфом, кліматом, ґрунтовим покривом, рослинністю, надрами, водами, що є головним засобом виробництва в

сільському і лісовому господарстві, а також просторовим базисом для розміщення підприємств та організацій всіх галузей народного господарства; [18];

3) означає земну біопродуктивну систему, що включає в себе ґрунт, воду, рослинність, іншу біомасу, а також екологічні і гідрологічні процеси, що відбуваються усередині системи [8];

Іншим за своєю природою є визначення поняття «земельна ділянка [70]:

1) це частина земної поверхні з установленими межами, певним місцем розташування, з визначеними щодо неї правами. Право власності на земельну ділянку поширюється в її межах на поверхневий (ґрунтовий) шар, а також на водні об'єкти, ліси і багаторічні насадження, які на ній знаходяться. Право власності на земельну ділянку розповсюджується на простір, що знаходиться над та під поверхнею ділянки на висоту і на глибину, необхідні для зведення житлових, виробничих та інших будівель та споруд [76];

2) частина земної поверхні з установленими межами, певним місцем розташування, цільовим (господарським) призначенням та з визначеними щодо неї правами [52];

Вважаємо за потрібне виокремити дефініцію «територія», яка є складовою поняття «територіальна громада:

1) частина земної поверхні у визначених межах (кордонах) з властивими їй географічним положенням, природними та створеними діяльністю людей умовами та ресурсами, а також з повітряним простором та розташованими під нею надрами;

2) сукупність земельних ділянок, які використовуються для розміщення об'єктів загального користування: парків, скверів, бульварів, вулиць, провулків, узвозів, проїздів, шляхів, площ, майданів, набережних, прибудинкових територій, пляжів, кладовищ, рекреаційних, оздоровчих, навчальних, спортивних, історико-культурних об'єктів, об'єктів промисловості, комунально-складських та інших об'єктів у межах населеного пункту;

3) частина земної поверхні з повітряним простором та розташованими під нею надрами у визначених межах (кордонах), що має певне географічне положення, природні та створені в результаті діяльності людей умови і ресурси;

4) частина земної поверхні з визначеними кордонами або межами.

Для розширення понятійного поля окремо треба дати визначення поняттю «земельний фонд»:

1) сукупність усіх земель у межах відповідних рад і країни в цілому [56];

2) усі земельні угіддя в межах адміністративних одиниць [6].

Всі процеси, які відбуваються на землі, із землею або навколо неї, невід’ємно є частиною поняття «земельні відносини», під якими слід розуміти:

1) суспільні відносини щодо володіння, користування і розпорядження землею [4];

2) взаємовідносини щодо володіння, користування та розпорядження землями, управління земельними ресурсами, що перебувають у державній, приватній і комунальній власності, організації користування, обліку та охорони земель, що забезпечує їх поліпшення та впорядкування, формування ринку землі, іпотеки тощо [48].

Враховуючи, що в Україні «використання земель сільськогосподарського призначення вимушено набуло орендний характер через дію мораторію, досить вживаним стало поняття «землекористування» як вид використання землі з урахуванням покриву її поверхні; а також, як порядок, умови і форми користування землею (у 5 знач.), яка належить державі, колективам чи окремим особам [53].

Враховуючи напрямок нашого дослідження, доречним є розгляд поняття «управління земельними ресурсами». Поняття управління земельними ресурсами не формалізовано настільки, щоб можна було дати його точне і достатньо широке визначення. Більше того, будь-яке визначення управління

пов'язане з поняттями, загальноприйнята формалізація яких не опрацьована (система, мета, завдання, функції тощо). Під «управлінням» прийнято розуміти дію з боку якогось активного начала стосовно певних об'єктів або з боку суб'єкта управління стосовно об'єкта управління. Ця дія спрямована на досягнення певної мети, бажаного результату.

Мета управління – це наперед визначений результат (стан об'єкта), на досягнення якого спрямовані засоби і методи регулювання соціально-економічного розвитку та покращення екологічного стану. Спрямованість в досягненні мети завжди спонукають соціально-економічну та екологічну діяльність. Управління, яке зорієнтоване не на розвиток, а підтримку функціонування керованої системи, слід кваліфікувати як регулювання. В широкому розумінні регулювання – це процес, який забезпечує потрібні значення змінних, що є істотними у функціонуванні об'єкта управління. Протилежною регулюванню, з його орієнтацією на процес, – є організація, яка спрямована на структуру керованої системи і системи в цілому. Організація стає необхідним елементом розвитку, а управління розвитком, на відміну від регулювання, завжди є організаційним.

В Україні управління земельними ресурсами є ключовою проблемою земельної реформи, що до останнього часу не знайшла остаточного вирішення, яка, у свою чергу, пов'язана з вирішенням питання про шляхи економічного і політичного розвитку України. Управління земельними ресурсами пов'язане із земельними відносинами та охоплює увесь спектр суспільних відносин – від соціального до економічного, правового, екологічного й іншого видів управління.

Управління земельними ресурсами повинне містити в собі: планування, регулювання, організацію і контроль за використанням земель, а отже, його необхідно розглядати через призму управління раціональним використанням та охороною земель [66].

Наразі систему управління земельними ресурсами розглядали переважно в системі державного управління, що відповідно носило державний характер незалежно від розміщення та цільового використання земель. Нормативні акти визначали досить вузьке коло повноважень щодо управління землею територіальних громад як в межах, так і за межами населених пунктів. В процесі децентралізації все більшого значення набуває саме управління землями базового рівня, якими є територіальні громади, а відтак має місце визначення поняття управління земельними ресурсами територіальних громад.

Оцінка територіальних громад як ключової складової національної та регіональної економіки і наукових досліджень з цієї проблематики дозволяє відмітити, що це сформована територіальна спільнота людей на основі їх культурних, соціальних, економічних взаємовідносин. Звідси, земельні ресурси територіальних громад – це певною мірою відновлювані об’єкти управління, які включають територію розміщення (територіальна громада), простір над нею, ґрунти, насадження та надра, що мають грошову цінність та матеріальну форму, потенційно можуть брати участь у виробництві агро- або промислової продукції, виконанні робіт, наданні послуг та приносити блага територіальній громаді переважно у вигляді земельної ренти [49]. Відзначаємо, що земельні ресурси повинні бути у власності територіальної громади, оскільки частина землі на території відповідної громади може належати державі, приватному бізнесу та окремим домашнім господарствам.

Досліджуючи термін «управління», відзначаємо наявність суттєвої наукової дискусії щодо визначення його сутності. Спираючись на ряд напрацювань вітчизняних та закордонних вчених можемо зазначити, що управління – це сукупність відповідних впливів суб’єктів управління на об’єкти управління з метою досягнення поставленої цілі (цілей) у визначений проміжок часу [8, 50]. У контексті управління земельними ресурсами територіальної громади під суб’єктами управління будемо розуміти самі територіальні громади, об’єктом управління є земельні ресурси, які належать

цим громадам, цілі управління та строки їх досягнення встановлюються такими громадами в залежності від стратегічних планів розвитку [41].

Отже, управління земельними ресурсами територіальної громади можна визначити як цілеспрямовану діяльність органів місцевого самоврядування, що забезпечує оптимальне функціонування та розвиток земельних відносин, ефективне та раціональне використання земельних ресурсів в межах територіальної громади. Крім того, таке управління представляє собою організований процес керівництва, регулювання і контролю органів місцевого самоврядування за розвитком земельних відносин, розпоряджається, володіє та визначає порядок використання земель комунальної власності. Здійснюючи управління земельними ресурсами територіальних громад, органи місцевого самоврядування повинні забезпечити: ефективне використання всіх видів земельних ресурсів у встановлених межах територіальної громади задля її стабільного функціонування та поступального розвитку; розроблення та реалізацію стратегії розвитку земельних ресурсів; обстоювання (відстоювання?) основних прав і свобод членів громади як учасників земельних відносин.

1.3. Нормативно-правове забезпечення управління земельними ресурсами в Україні

Розвиток України як демократичної правової держави передбачає формування не суперечливої системи земельного законодавства, яка б відповідала потребам та інтересам суспільства. Прийняття великої кількості нових законодавчих і підзаконних нормативно-правових актів у галузі використання та охорони земель обумовлене тривалим здійсненням в Україні земельної та аграрної реформ, що стосуються багатьох сфер суспільного життя

і які неможливо проводити без адекватних змін у правовому регулюванні земельних відносин.

Питанням дослідження нормативно-правового забезпечення управління земельними ресурсами присвячені праці багатьох вітчизняних вчених в галузі аграрного, земельного та екологічного права. Особливо уваги привертають праці В.І. Андрейцева, Г.І. Балюка, Ю.О. Вовка, А.П. Гетьмана, П.Ф. Кулинич, А.М. Мірошніченка, В.Л. Мунтяна, В.В. Носіка, О.М. Пащенко, О.О. Погрібного, В.І. Семчика, Н.І. Титової, В.І. Федоровича, Ю.С. Шемшученка, М.В. Шульги, В.З. Янчука та інших.

На думку Є.В. Бутенко, кінцевою метою удосконалення нормативно-правового забезпечення державного управління земельними ресурсами є створення в Україні умов та реальних механізмів, щоб діяльність господарів ґрунтувалася на високоморальних і культурних цінностях та орієнтувалася на новітні високопродуктивні технології виробництва екологічно чистої (органічної) продукції [9].

Суб'єктом права комунальної власності на землю в Україні визнано територіальну громаду, суб'єктність якої характеризується специфічними рисами. Її слід розглядати як особливий самостійний суб'єкт, що повинен мати відповідну організаційно-правову форму (наприклад, як юридична особа публічного права), що, з одного боку, дає їй можливість безпосередньо реалізовувати право власності на землю, а з другого – виступає передумовою набуття специфічних ознак, які притаманні саме суб'єкту земельних правовідносин [20].

Науковцями на чолі з А.М. Третьяком, був «розроблений і поданий на розгляд проєкт Концепції удосконалення земельних відносин у сільськогосподарському секторі економіки в Україні на 2015-2020 роки», де зазначається, що однією із гострих проблем, які склалися в земельних відносинах України є недосконалість державного управління земельними ресурсами та землекористуванням. А причиною цього автори вбачають

непрофесіоналізм у реформуванні системи управління земельними ресурсами та створенні системи державного земельного кадастру.

Автори Концепції прогнозують, що удосконалення земельних відносин та системи сільськогосподарського землекористування може відбуватися за варіантами:

перший – незмінність державної політики в галузі земельних відносин, збереження існуючої системи управління земельними ресурсами та землекористуванням, що призведе до подальшого зниження родючості земель, загострення економічних і соціальних проблем в землекористуванні;

другий – некомплексний та несистемний підхід до удосконалення, часткові зміни законодавства в системі державного регулювання земельних відносин, що дасть змогу лише частково стабілізувати сільськогосподарське землекористування, але не забезпечить істотних зрушень у розвитку ринкових земельних відносин, створення умов розвитку екологічного та інвестиційно-привабливого землекористування, особливо сільськогосподарського;

третій – створення інтегрованої системи органів виконавчої влади та місцевого самоврядування з управління земельними ресурсами та землекористуванням, удосконалення економічних та правових відносин власності, здійснення державного землеустрою та податкове регулювання підвищення ефективності сільськогосподарського землекористування, побудованого на диференціації рентних платежів за землю, що дасть змогу розв’язати більшість соціально-економічних та екологічних проблем землекористування сільських територій, створити ринкові стабільні механізми регулювання земельних відносин, формування інвестиційно-привабливого землекористування [66].

Розв’язання проблеми здійснюватиметься шляхом реалізації Державної цільової програми, яка визначатиме організаційні, економічні та землевпорядні механізми і шляхи посилення державної земельної політики з розвитку

земельних відносин та збалансованого сільськогосподарського землекористування в сільській місцевості, проведення державного землеустрою, удосконалення ведення земельного кадастру в частині кадастрового обліку земель та оренди землі, створення інституціональної інфраструктури системи обігу земель сільськогосподарського призначення.

Для виконання Державної цільової програми необхідно розробити заходи щодо здійснення реформи системи управління земельними ресурсами і землекористуванням та її децентралізація і створення інтегрованої системи державних і самоврядних органів із земельних відносин.

А.М. Мірошніченко, аналізуючи проблематику щодо регулювання земельних відносин та управління земельними ресурсами, робить слушний висновок, що управління в галузі земельних відносин доцільно визначати як діяльність із використанням владного примусу, спрямовану на забезпечення раціонального використання, охорони та відтворення [48].

Законодавчо-нормативні акти, що регулюють відносини будь-якої сфери та створюють правове поле в системі управління, складають ієрархічну систему, в якій їх юридична сила залежить від місця і компетенції органу, що приймає акт. Серед нормативних актів розрізняють Конституцію, закони і підпорядковані їм підзаконні акти. До останніх відносять як акти державних органів, так і місцевого самоврядування. Акти органів державної влади поділяють по вертикалі на державні акти і акти суб'єктів держави, а по горизонталі – на закони та інші нормативно-правові акти (рис. 1.1). До джерел земельного права також відносять загальні принципи права, нормативні договори та угоди, які мають юридичну силу [64].



Рис. 1.1. Нормативно-правові акти в системі управління земельними ресурсами

Верховенство серед законів на всій території України належить Конституції України, згідно з якою всі закони та інші правові акти, що приймаються на території країни, не повинні їй суперечити. Конституція України формує основи конституційного ладу, права та свободи людини і громадянина, повноваження глави держави, законодавчих, виконавчих і судових органів влади та органів місцевого самоврядування. Конституційні положення є основоположними для інших галузей права, в тому числі для земельного [3].

В галузі регулювання земельних відносин та управління земельними ресурсами норми Конституції можна умовно розділити на дві великі групи: перша безпосередньо присвячена земельним відносинам і управлінню

земельними ресурсами, а друга безпосередньо бере участь у регулюванні земельних відносин і управлінні земельними ресурсами.

Основоположним актом у сфері регулювання земельних відносин є Конституція України, як Основний Закон України, що має найвищу юридичну силу. Крім Конституції України, законодавство у сфері регулювання земельних відносин складають Земельний кодекс, закони України, Постанови Верховної Ради України, які ухвалені в межах їх повноважень та відповідно до норм Конституції України і законів України.

В статті 142 Конституції України зазначено, що матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування є рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, що є у власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, а також об'єкти їхньої спільної власності, що перебувають в управлінні районних і обласних рад.

Територіальні громади сіл, селищ і міст можуть об'єднувати на договірних засадах об'єкти комунальної власності, а також кошти бюджетів для виконання спільних проєктів або для спільного фінансування (утримання) комунальних підприємств, організацій і установ, створювати для цього відповідні органи і служби.

Основне місце серед законодавчих актів займає Земельний кодекс України [33]. Враховуючи вітчизняний та зарубіжний досвід розвитку земельного законодавства, у Земельному кодексі висвітлено співвідношення прав індивіда та прав суспільства (в особі держави), цивільного та земельного права, сучасного впливу проблем урбанізації та екології на земельні відносини.

Формування земельного законодавства фактично започатковане прийняттям 25 жовтня 2001 р. чинного Земельного кодексу, але воно й досі не завершене, а потенціал Кодексу повністю не реалізований. Більше того, окремі його положення до сьогодні не набули чинності. Так, через мораторій не діють статті, які регулюють продаж земель сільськогосподарського призначення.

Стаття 12 Земельного кодексу України визначає повноваження сільських, селищних, міських рад та їх виконавчих органів у галузі земельних відносин. В ній зазначається, що до повноважень сільських, селищних, міських рад у галузі земельних відносин на території сіл, селищ, міст належить:

- а) розпорядження землями територіальних громад;
- б) передача земельних ділянок комунальної власності у власність громадян та юридичних осіб відповідно до цього Кодексу;
- в) надання земельних ділянок у користування із земель комунальної власності відповідно до цього Кодексу;
- г) вилучення земельних ділянок із земель комунальної власності відповідно до цього Кодексу;
- г) викуп земельних ділянок для суспільних потреб відповідних територіальних громад сіл, селищ, міст;
- д) організація землеустрою;
- е) координація діяльності місцевих органів земельних ресурсів;
- є) здійснення контролю за використанням та охороною земель комунальної власності, додержанням земельного та екологічного законодавства;
- ж) обмеження, тимчасова заборона (зупинення) використання земель громадянами і юридичними особами у разі порушення ними вимог земельного законодавства;
- з) підготовка висновків щодо вилучення (викупу) та надання земельних ділянок відповідно до цього Кодексу;
- и) встановлення та зміна меж районів у містах з районним поділом;
- і) інформування населення щодо вилучення (викупу), надання земельних ділянок;
- ї) внесення пропозицій до районної ради щодо встановлення і зміни меж сіл, селищ, міст;
- й) вирішення земельних спорів;

к) вирішення інших питань у галузі земельних відносин.

Варто відмітити, що Закон України «Про землеустрій» визначає правові та організаційні основи діяльності у сфері землеустрою і спрямований на регулювання відносин, які виникають між органами державної влади, органами місцевого самоврядування, юридичними та фізичними особами із забезпечення сталого розвитку землекористування. В ст. 19 визначаються повноваження сільських, селищних, міських рад у сфері землеустрою [22]. До них належать:

- а) організація і здійснення землеустрою;
- б) здійснення контролю за впровадженням заходів, передбачених документацією із землеустрою;
- в) координація здійснення землеустрою та контролю за використанням і охороною земель комунальної власності;
- г) інформування населення про заходи, передбачені землеустроєм;
- г) вирішення інших питань у сфері землеустрою відповідно до закону.

Аналізуючи питання самоврядування, можна зазначити, що в Україні воно бере свій початок від Магдебурзького права. Першим українським містом, яке у 1356 році отримало конфірмацію Магдебурзького права від галицького князя Болеслава-Юрія, було місто Львів. Згодом, у 1374 році Магдебурзьке право отримав Кам'янець-Подільський. Наступним історичним етапом було прийняття Закону України «Про місцеві ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування» від 7 грудня 1990 року. А вже 26 березня 1992 року був прийнятий Закон України «Про місцеві ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування».

Вже сучасним законодавчим актом, який діє і нині, є Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні», який визначає «систему та гарантії місцевого самоврядування в Україні, засади організації та діяльності, правового статусу і відповідальності органів та посадових осіб місцевого самоврядування». Відповідно до статті 2 місцеве самоврядування в Україні – це гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади –

жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста – самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України [31].

При цьому, місцеве самоврядування здійснюється територіальними громадами сіл, селищ, міст як безпосередньо, так і через сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи, а також через районні та обласні ради, які представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст.

Частина 3 статті 16 («організаційно-правова, матеріальна і фінансова основи місцевого самоврядування») визначає, що матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування є рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, що є у комунальній власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, а також об'єкти їхньої спільної власності, що перебувають в управлінні районних і обласних рад.

Глава 1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначає повноваження сільських, селищних, міських рад, а стаття 26 визначає виключну компетенцію сільських, селищних, міських рад, де зазначено, що виключно на пленарних засіданнях сільської, селищної, міської ради вирішуються такі питання:

- прийняття рішень щодо надання відповідно до чинного законодавства пільг по місцевих податках і зборах, а також земельному податку;
- вирішення відповідно до закону питань регулювання земельних відносин;
- затвердження ставок земельного податку відповідно до Податкового кодексу України;

Виключно на пленарних засіданнях міських рад (міст з районним поділом), крім питань, зазначених у частині першій цієї статті, вирішуються такі питання:

1) визначення обсягу і меж повноважень, які здійснюють районні у містах (у разі їх створення) ради та їх виконавчі органи в інтересах територіальних громад районів у містах;

2) встановлення нормативів централізації коштів від земельного податку на спеціальних бюджетних рахунках районів міста.

Також стаття 31 (де ще про ст.31?) цього ж закону визначає, що до відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад належать:

а) власні (самоврядні) повноваження:

5) визначення у встановленому законодавством порядку відповідно до рішень ради території, вибір, вилучення (викуп) і надання землі для містобудівних потреб, визначених містобудівною документацією;

7) встановлення на відповідній території режиму використання та забудови земель, на яких передбачена перспективна містобудівна діяльність;

9) надання відповідно до закону містобудівних умов і обмежень забудови земельних ділянок;

Стаття 33 виділяє повноваження у сфері регулювання земельних відносин та охорони навколишнього природного середовища, де до відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад належать:

а) власні (самоврядні) повноваження:

1) підготовка і внесення на розгляд ради пропозицій щодо встановлення ставки земельного податку, розмірів плати за користування природними ресурсами, вилучення (викупу), а також надання під забудову та для інших потреб земель, що перебувають у власності територіальних громад; визначення в установленому порядку розмірів відшкодувань підприємствами, установами та організаціями незалежно від форм власності за забруднення довкілля та інші екологічні збитки; встановлення платежів за користування комунальними та санітарними мережами відповідних населених пунктів;

4) справляння плати за землю;

б) делеговані повноваження:

1) здійснення контролю за додержанням земельного та природоохоронного законодавства, використанням і охороною земель, природних ресурсів загальнодержавного та місцевого значення, відтворенням лісів;

3) координація діяльності місцевих органів земельних ресурсів;

5) вирішення земельних спорів у порядку, встановленому законом;

8) підготовка висновків щодо надання або вилучення в установленому законом порядку земельних ділянок, що проводиться органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування;

9) організація і здійснення землеустрою, погодження проєктів землеустрою;

10) здійснення контролю за впровадженням заходів, передбачених документацією із землеустрою;

13) надання відомостей з Державного земельного кадастру відповідно до закону.

Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначає «право комунальної власності територіальних громад. Зокрема, територіальним громадам сіл, селищ, міст, районів у містах належить право комунальної власності на рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, землю, природні ресурси, підприємства, установи та організації, в тому числі банки, страхові товариства, а також пенсійні фонди, частку в майні підприємств, житловий фонд, нежитлові приміщення, заклади культури, освіти, спорту, охорони здоров'я, науки, соціального обслуговування та інше майно і майнові права, рухомі та нерухомі об'єкти, визначені відповідно до закону як об'єкти права комунальної власності, а також кошти, отримані від їх відчуження». Спадщина, визнана судом відумерлою, переходить у власність територіальної громади за місцем відкриття спадщини.

Закон України «Про охорону земель» встановлює правові, економічні та соціальні основи охорони земель з метою забезпечення їх раціонального

використання, відтворення та підвищення родючості ґрунтів, інших корисних властивостей землі, збереження екологічних функцій ґрунтового покриву та охорони довкілля. Законом визначено коло органів, які здійснюють регулювання в галузі охорони земель Регулювання в галузі охорони земель здійснюють Верховна Рада України, Верховна Рада Автономної Республіки Крим, Кабінет Міністрів України, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, органи місцевого самоврядування, місцеві державні адміністрації, а також спеціально уповноважені центральні органи виконавчої влади в межах повноважень, установлених законом [30]. Статтею 12 вказаного закону визначені повноваження сільських, селищних, міських рад у галузі охорони земель. До повноважень сільських, селищних, міських рад у галузі охорони земель на території сіл, селищ, міст належать:

- розробка, затвердження і реалізація цільових програм та документації із землеустрою щодо охорони земель відповідно до закону;
- установлення обмежень (обтяжень) у використанні, тимчасова заборона (зупинення) чи припинення використання земельної ділянки громадянами та юридичними особами в разі порушення ними вимог законодавства в галузі охорони земель;
- здійснення контролю за використанням та охороною земель комунальної власності;
- економічне стимулювання раціонального використання та охорони земель відповідно до закону;
- вирішення інших питань у галузі охорони земель відповідно до закону.

Закон України «Про оцінку земель» визначає «правові засади проведення оцінки земель, професійної оціночної діяльності у сфері оцінки земель в Україні та спрямований на регулювання відносин, пов'язаних з процесом оцінки земель, забезпечення проведення оцінки земель, з метою захисту законних інтересів держави та інших суб'єктів правовідносин у питаннях

оцінки земель, інформаційного забезпечення оподаткування та ринку земель» [29].

Закон України «Про порядок виділення в натурі (на місцевості) земельних ділянок власникам земельних часток (паїв)» визначає організаційні та правові засади виділення власникам земельних часток (паїв) земельних ділянок у натурі (на місцевості) із земель, що належали колективним сільськогосподарським підприємствам, сільськогосподарським кооперативам, сільськогосподарським акціонерним товариствам на праві колективної власності, а також порядок обміну цими земельними ділянками [23].

В статті 5 визначені повноваження сільських, селищних, міських рад та районних державних адміністрацій щодо виділення в натурі (на місцевості) земельних ділянок власникам земельних часток (паїв). В ній зазначається, що сільські, селищні, міські ради та районні державні адміністрації в межах їх повноважень щодо виділення земельних часток (паїв) у натурі (на місцевості):

- розглядають заяви власників земельних часток (паїв) щодо виділення їм в натурі (на місцевості) земельних ділянок і видачі документів, що посвідчують право власності на земельну ділянку;

- приймають рішення щодо виділення земельних часток (паїв) у натурі (на місцевості);

- уточнюють списки осіб, які мають право на земельну частку (пай);

- уточнюють місце розташування, межі і площі сільськогосподарських угідь, які підлягають розподілу між власниками земельних часток (паїв);

- укладають із землевпорядними організаціями договори на виконання робіт із землеустрою щодо виділення земельних часток (паїв) у натурі (на місцевості) та виготовлення відповідної документації із землеустрою, якщо такі роботи виконуються за рахунок місцевого бюджету;

- сприяють в укладанні договорів на виконання землевпорядними організаціями робіт із землеустрою щодо виділення земельних часток (паїв) у

натурі (на місцевості), якщо такі роботи виконуються за рахунок осіб, які мають право на земельну частку (пай), або за рахунок коштів підприємств, установ та організацій, що орендують земельні частки (паї), проектів технічної допомоги тощо;

- надають землевпорядним організаціям уточнені списки осіб, які мають право на земельну частку (пай);

- розглядають та погоджують проекти землеустрою щодо організації території земельних часток (паїв);

- організовують проведення розподілу земельних ділянок між особами, які мають право на виділення їм земельних часток (паїв) у натурі (на місцевості), в порядку, визначеному цим Законом;

- оформлюють матеріали обміну земельними частками (паями), проведеного за бажанням їх власників до моменту видачі державних актів на право власності на земельну ділянку;

- приймають рішення про видачу документів, що посвідчують право власності на земельну ділянку, власникам земельних часток (паїв).

При цьому, сільські, селищні, міські ради приймають рішення щодо виділення в натурі (на місцевості) земельних ділянок власникам земельних часток (паїв) у межах населених пунктів, а районні державні адміністрації - за межами населених пунктів.

Закон України «Про державний контроль за використанням та охороною земель» визначає правові, економічні та соціальні основи організації здійснення державного контролю за використанням та охороною земель і спрямований на забезпечення раціонального використання і відтворення природних ресурсів та охорону довкілля. Вказаний закон визначає мету і завдання контролю у сфері земельних відносин та згідно з яким контроль за використанням та охороною земель полягає в забезпеченні дотримання органами державної влади та місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями і громадянами земельного законодавства України, а

також у забезпеченні реалізації державної політики у галузі охорони та раціонального використання земель; запобігання порушенням законодавства України у цій сфері; запобігання забрудненню земель та зниженню родючості ґрунтів, погіршенню стану рослинного і тваринного світу, водних та інших природних ресурсів [24]. Отже, мета контролю за використанням та охороною земель збігається з метою всієї екологічної діяльності: це задоволення справедливих соціальних, економічних, екологічних потреб нинішнього і майбутнього поколінь у сфері розвитку і охорони навколишнього природного середовища.

Можемо констатувати, що державний контроль за використанням і охороною земель є діяльністю компетентних органів держави, спрямованою на дотримання вимог земельного законодавства, забезпечення гарантій реалізації земельно-правових норм та утвердження законності у земельних відносинах. Земельний контроль охоплює всі категорії земель, незалежно від форм власності та їх цільового призначення і поширюється на всіх суб'єктів земельних відносин.

Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» регулює відносини, що виникають у процесі добровільного об'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст, а також добровільного приєднання до об'єднаних територіальних громад. Якщо до складу об'єднаної територіальної громади увійшла територіальна громада (територіальні громади), розташована на території суміжного району, розширенню підлягають межі району, на території якого розташований адміністративний центр утвореної об'єднаної територіальної громади. У такому разі проєкт землеустрою щодо встановлення (зміни) меж району розробляється відповідно до постанови Ради міністрів Автономної Республіки Крим, розпорядження голови обласної державної адміністрації [32].

Закон України «Про співробітництво територіальних громад» визначає організаційно-правові засади співробітництва територіальних громад,

принципи, форми, механізми такого співробітництва, його стимулювання, фінансування та контролю. Після набрання чинності зазначений законодавчий акт в умовах надзвичайної подрібненості територіальних громад є досить актуальними та перспективними визначенні інструменти об'єднання їх ресурсів для вирішення наявних місцевих проблем чи економії бюджету через створення спільних органів або служб. Цей закон, маючи об'єктивне підґрунтя та відповідаючи реальним потребам життєдіяльності територіальних громад містить достатньо врегульовані інструменти, аби найближчим часом територіальні громади могли обрати для себе найбільш необхідну форму співробітництва та розпочати її реальне втілення [25].

У відповідності до Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні» від 1 квітня 2014 р. № 333-р в Україні закладено конституційні засади місцевого самоврядування, ратифіковано Європейську хартію місцевого самоврядування, прийнято ряд базових нормативно-правових актів, які створюють правові та фінансові основи діяльності органів місцевого самоврядування. Проте від часу прийняття Конституції України та базових нормативно-правових актів з питань місцевого самоврядування розвиток місцевого самоврядування фактично здійснювався лише на рівні територіальних громад міст обласного значення, оскільки переважна більшість територіальних громад через їх надмірну подрібненість та надзвичайно слабку матеріально-фінансову базу виявилися неспроможними виконувати всі повноваження органів місцевого самоврядування [58].

Система місцевого самоврядування на сьогодні не в повній мірі задовольняє потреби суспільства. Функціонування органів місцевого самоврядування у більшості територіальних громад не забезпечує створення та підтримку сприятливого життєвого середовища, необхідного для всебічного розвитку людини, її самореалізації, захисту її прав, надання населенню органами місцевого самоврядування, утвореними ними установами та

організаціями високоякісних і доступних адміністративних, соціальних та інших послуг на відповідних територіях.

Метою Концепції реформування місцевого самоврядування є визначення напрямів, механізмів і строків формування ефективного місцевого самоврядування та територіальної організації влади для створення і підтримки повноцінного життєвого середовища для громадян, надання високоякісних та доступних публічних послуг, становлення інститутів прямого народовладдя, задоволення інтересів громадян в усіх сферах життєдіяльності на відповідній території, узгодження інтересів держави та територіальних громад.

Проблеми передбачається розв'язати шляхом:

- визначення обґрунтованої територіальної основи для діяльності органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади, здатних забезпечити доступність та належну якість публічних послуг, що надаються такими органами, а також необхідної для цього ресурсної бази;
- створення належних матеріальних, фінансових та організаційних умов для забезпечення здійснення органами місцевого самоврядування власних і делегованих повноважень;
- розмежування повноважень у системі органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади на різних рівнях адміністративно-територіального устрою за принципом субсидіарності;
- розмежування повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування на засадах децентралізації влади;
- запровадження механізму державного контролю за відповідністю Конституції та законам України рішень органів місцевого самоврядування та якістю надання населенню публічних послуг;
- максимального залучення населення до прийняття управлінських рішень, сприяння розвитку форм прямого народовладдя;

– удосконалення механізму координації діяльності місцевих органів виконавчої влади.

На нашу думку, для подальшого розвитку системи управління земельними ресурсами на рівні територіальних громад необхідно створити повноцінне земельне законодавство, спрямоване на комплексне регулювання правових відносин щодо землі як об'єкта земельного права. Виходячи з особливостей цього об'єкта та враховуючи, що земля є базовим ресурсом розвитку громади, можна виділити такі основні напрями у формуванні правової системи управління земельними ресурсами на місцевому рівні: питання раціонального використання і охорони земель, в тому числі удосконалення системи самоврядного та громадського контролю; встановлення особливостей обігу земельних ділянок та регулювання перерозподілу земель комунальної власності.

Висновки до першого розділу

1. Провівши узагальнене дослідження рівня наукової розробленості проблеми управління земельними ресурсами територіальних громад вітчизняними та зарубіжними вченими, визначено, що більшість науковців відзначаються одностайністю у невідворотності процесів децентралізації влади в Україні. І саме шлях передачі повноважень щодо розпорядження земельними ресурсами за межами населених пунктів від державних інституцій до органів місцевого самоврядування сприятиме збільшенню надходжень до місцевих бюджетів, залученню інвестиційного капіталу та раціональному використанню та охороні земель.

2. Детально обґрунтоване понятійне поле дослідження, що складається з комплексу поняття землевпорядної галузі, економічної галузі, правової галузі та галузі державного управління в контексті сталого використання земельних ресурсів країни. Визначено значний плюралізм при формулюванні одних і тих

же понять різними відомствами та установами. З іншого боку виокремлено надзвичайно велике значення земельних ресурсів як просторової основи для розвитку продуктивних сил та основного засобу виробництва в сільському господарстві. Все це стимулює до посилення ролі територіальних громад як окремих повноцінних одиниць управління та сприятиме в перспективі розвитку економіки України.

3. Велика кількість законодавчо визначених понять і термінів в галузі управління земельними ресурсами територіальних громад в умовах децентралізації свідчить про широку нормативно-правову базу даного питання, проте визначена суперечливість і подвоєння багатьох з них створює значні проблеми для функціонування системи управління земельними ресурсами.

4. Відзначено, що враховуючи значну нормативно-правову та законодавчу базу, більшість актів носить декларативний характер та потребують доопрацювання та доповнення. А в цілому, враховуючи окреслену проблематику управління земельними ресурсами в умовах децентралізації, необхідно розробити і прийняти ряд нормативно-правових актів, які спрямовані на ефективне та досконале управління землями в межах територіальної громади.

Література до розділу 1

1. Авер'янов Б.В. Державне управління : теорія та практика [монографія]. Вид-во: К.: Юрінком Інтер. 1998. 431 с.
2. Андрєєва 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

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

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?I21DBN=LINK&P21DBN=UJRN&Z21ID=&S21REF=10&S21CNR=20&S21STN=1&S21FMT=ASP_meta&C21COM=S&2_S21P03=FILA=&2_S21STR=pandr_2016_2_3

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. 1440 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

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 «міське 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

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. 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

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?sequence=1>

43. Малоокий В.А. Теоретичні аспекти дослідження управління земельними ресурсами територіальних громад. *Державне будівництво*. ХарРІДУ 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

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

46. Малоокій 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

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

48. Мірошніченко 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

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.

56. Приживара С.В. Управління як специфічний вид діяльності [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://www.kbuara.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

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. Сташенко В.Ю. Державне управління земельними ресурсами України: історичні передумови та сучасний стан [Електронний ресурс]. Режим доступу :

http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?I21DBN=LINK&P21DBN=UJRN&Z21ID=&S21REF=10&S21CNR=20&S21STN=1&S21FMT=ASP_meta&C21COM=S&2_S21P03=FILA=&2_S21STR=Dutp_2013_2_21

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 Хмельниць. 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-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?I21DBN=LINK&P21DBN=UJRN&Z21ID=&S21REF=10&S21CNR=20&S21STN=1&S21FMT=ASP_meta&C21COM=S&2_S21P03=FILA=&2_S21STR=Zemleustriy_2015_1_3

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?I21DBN=LINK&P21DBN=UJRN&Z21ID=&S21REF=10&S21CNR=20&S21STN=1&S21FMT=ASP_meta&C21COM=S&2_S21P03=FILA=&2_S21STR=Zemleustriy_2017_1_6

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?C21COM=2&I21DBN=REF&P21DBN=REF&Z21ID=&Image_file_name=/articles/2006//06tlipun.pdf&IMAGE_FILE_DOWNLOAD=1

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

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. [Электронный ресурс]. Режим
доступу :http://academy.gov.ua/NMKD/library_nadu/Avtoreferat/5ce77775-31c8-42c8-80b6-e6e7fa29e61a.pdf

РОЗДІЛ 2

СУЧАСНИЙ СТАН ФУНКЦІОНУВАННЯ СИСТЕМИ УПРАВЛІННЯ ЗЕМЕЛЬНИМИ РЕСУРСАМИ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

2.1. Становлення сучасної системи управління земельними ресурсами на місцевому рівні

Згідно з Конституцією України, територіальний устрій держави гарантується (грунтується?) на засадах єдності та цілісності її території, поєднанні централізації і децентралізації у здійсненні державної влади, збалансованості соціально-економічного розвитку регіонів, з урахуванням їх історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей, естетичних і культурних традицій. Земельні ресурси в межах держави слугують територіальною основою її суверенітету. У всі часи державне управління територією було одним із найважливіших у зовнішній та внутрішній політиці [13]. Зі зміною владних структур, політичної та економічної ситуації країни, реформування сфер економіки питання стосовно регулювання земельних відносин, перерозподілу земель та управління земельними ресурсами завжди було, є і буде серед найактуальніших та найскладніших, що потребують вирішення.

Сьогодні розвиток України нерозривно пов'язаний із реформуванням її адміністративно-територіального устрою, спрямованого на забезпечення економічної, суспільної та фінансової спроможності кожної адміністративної одиниці – в першу чергу територіальної громади. Починаючи із 2015 р., у контексті здійснюваних реформ децентралізації відбувається трансформація механізмів та процесів, які супроводжують функціонування та розвиток

територіальних громад. При цьому відбувається укрупнення територіальних одиниць базового рівня, а зараз і районів, надаються певні додаткові повноваження об'єднаним територіальним громадам. Одночасно на них покладаються й обов'язки щодо здійснення більш ефективного управління, в тому числі земельно-ресурсним потенціалом, який є основною базою розвитку території.

Наразі процес об'єднання територіальних громад триває, а відповідно активно формуються межі нових утворень, які будуть мати в своєму розпорядженні значні території земель, що потребує певного контролю, ретельного аналізу і подальшого планування щодо використання. Станом на 1 січня 2019 р., 3793 із 11215 територіальних громад (34% від загальної кількості базового рівня) увійшли до складу нових адміністративних утворень (табл. 2.1). Загалом територія ОТГ склала близько 209,6 тис. кв. км (37,6% від загальної площі країни, без ураховуючи тимчасово окуповані території) [48].

Таблиця 2.1.

Кількість і структура територіальних громад в Україні станом на 01.01.2019р.

Область	Кількість ТГ до реформи	Кількість ОТГ	З них:								Кількість необ'єднаних ТГ	
			Утворені в 2015-2017рр.:				Утворені в 2018 р.				всього	% від кількості до реформи
			всього	міські	селищні	сільські	всього	міські	селищні	сільські		
Вінницька	707	38	34	6	9	19	4		2	2	590	83,5
Волинська	412	50	40	1	9	30	10	1	2	7	205	49,8
Дніпропетровська	348	60	56	3	21	32	5	1	1	3	166	47,7
Донецька	386	11	9	4	1	4	2		1	1	283	73,3
Житомирська	631	52	45	5	17	23	7	1	2	4	232	36,8
Закарпатська	337	6	6	3	0	3					317	94,1
Запорізька	299	51	36	4	7	25	15	1	4	10	115	38,5
Івано-Франківська	516	29	23	1	13	9	6		2	4	388	75,2
Київська	659	13	9	2	3	4	4	1	2	1	587	89,1
Кіровоградська	415	20	13	4	2	7	7		3	4	357	86,0
Луганська	332	17	8	0	6	2	9		2	7	241	72,6

Львівська	711	40	35	7	8	20	5	2	1	1	566	79,6
Миколаївська	313	40	28	1	8	19	12	2	1	9	173	55,3

продовження таблиці 2.1

Одеська	490	31	25	4	6	15	6	1	2	3	355	72,4
Полтавська	503	44	38	5	6	28	5		2	3	338	67,2
Рівненська	365	31	25	1	5	19	6			6	260	71,2
Сумська	419	33	28	4	10	14	5	2		3	263	62,8
Тернопільська	615	47	40	8	12	20	7	2	2	3	349	56,7
Харківська	458	16	12	1	9	2	4		2	2	391	85,4
Херсонська	298	29	26	0	8	18	3			3	195	65,4
Хмельницька	605	44	39	5	16	18	5		2	3	264	43,6
Черкаська	556	53	36	4	3	19	27	1	2	24	378	68,0
Чернівецька	271	32	26	6	3	17	6	3	1	2	158	58,3
Чернігівська	569	42	37	10	17	10	5	1		4	251	44,1
Всього	11215	830	665	89	199	377	165	19	37	109	7422	66,2

Отже, найбільшу кількість ОТГ було створено в Дніпропетровській та Черкаській областях – 60 і 53 ОТГ відповідно. Найменше – в Закарпатській (6) та Донецькій (11) областях. Склад громад є дуже різноманітний і включає від 2 до 569 населених пунктів. Серед утворених ОТГ переважають сільські громади – 486 одиниць, селищні складають 236, міські – 108.

Відзначимо, що з усіх територіальних громад, які існували до початку реформи, на сьогодні лише в шести областях їх об'єднано більше 50% – Волинській, Дніпропетровській, Житомирській, Запорізькій, Хмельницькій і Чернігівській. Менше 10% громад об'єднано лише в Закарпатській області.

На сучасному етапі реформування сфер економіки, сфера земельних відносин також потребує докорінних змін, а саме в управлінні земельними ресурсами. Збільшення чисельності суб'єктів господарювання на землі ініціювало розширення кола учасників земельних відносин, а реформа децентралізації фактично пов'язана з діяльністю ще одного важливого суб'єкта управління на місцевому рівні – об'єднаної територіальної громади. Тому вкрай актуально постають проблеми реформування земельних відносин. Водночас ці процеси відбуваються за практично безконтрольного становлення ринкових відносин у земельній сфері, суперечливості чинного земельного

законодавства, що до певної міри становить загрози національній безпеці в сфері регулювання земельних відносин і пов'язано з небезпекою втрати земельних ресурсів з різних аспектів (політичного, екологічного та ін.) [47].

Управління земельними ресурсами територіальних громад полягає у використанні органами місцевого самоврядування організаційно-економічного механізму безпосередньої дії, через систему законодавства, системи оподаткування, цільових нормативів, соціальних стандартів, критеріїв ефективності тощо, на діяльність суб'єктів господарювання у сфері володіння, розпорядження і користування земельними ресурсами, якими є всі без винятку фізичні та юридичні особи в межах території громади. Для забезпечення ефективної дії такого механізму необхідно розробити і реалізувати на рівні місцевого самоврядування взаємопов'язану систему правових, адміністративних і економічних заходів, об'єднаних єдиною метою регулювання земельно-майнових відносин, яка повинна забезпечувати стабільний, збалансований і ефективний розвиток територіальної громади.

Суть управління земельними ресурсами територіальної громади виражають функції, які виконують органи місцевого самоврядування. Кожна з цих функцій включає певні завдання з використанням відповідних методів, засобів і механізмів їх вирішення. До основних функцій управління земельними ресурсами органів місцевого самоврядування належать: розпорядження землями територіальної громади міста, прийняття рішень щодо надання і вилучення земельних ділянок, планування використання земель, організація землеустрою, координація діяльності місцевих органів земельних ресурсів; здійснення контролю за використанням і охороною земель комунальної власності, додержанням земельного та екологічного законодавства, вирішення земельних суперечок. Усі вони здійснюються органами місцевого самоврядування в межах встановленої для них законодавством компетенції (рис. 2.1).

На нашу думку, в умовах децентралізації в першу чергу виникає необхідність визначити територіально межі повноважень органів місцевого самоврядування, а саме визначення їх прав щодо розпорядження землями територіальних громад. Важливою умовою забезпечення успішного розвитку територіальної громади є раціональна організація її виробничо-господарської та суспільної діяльності в просторі. Основу для такої організації забезпечує чітко встановлені межі території громади, що забезпечить відповідний раціональний розподіл ресурсів між суб'єктами економічної діяльності, юридичними та фізичними особами, які перебувають на території громади і є потенційними власниками та користувачами земель громади.

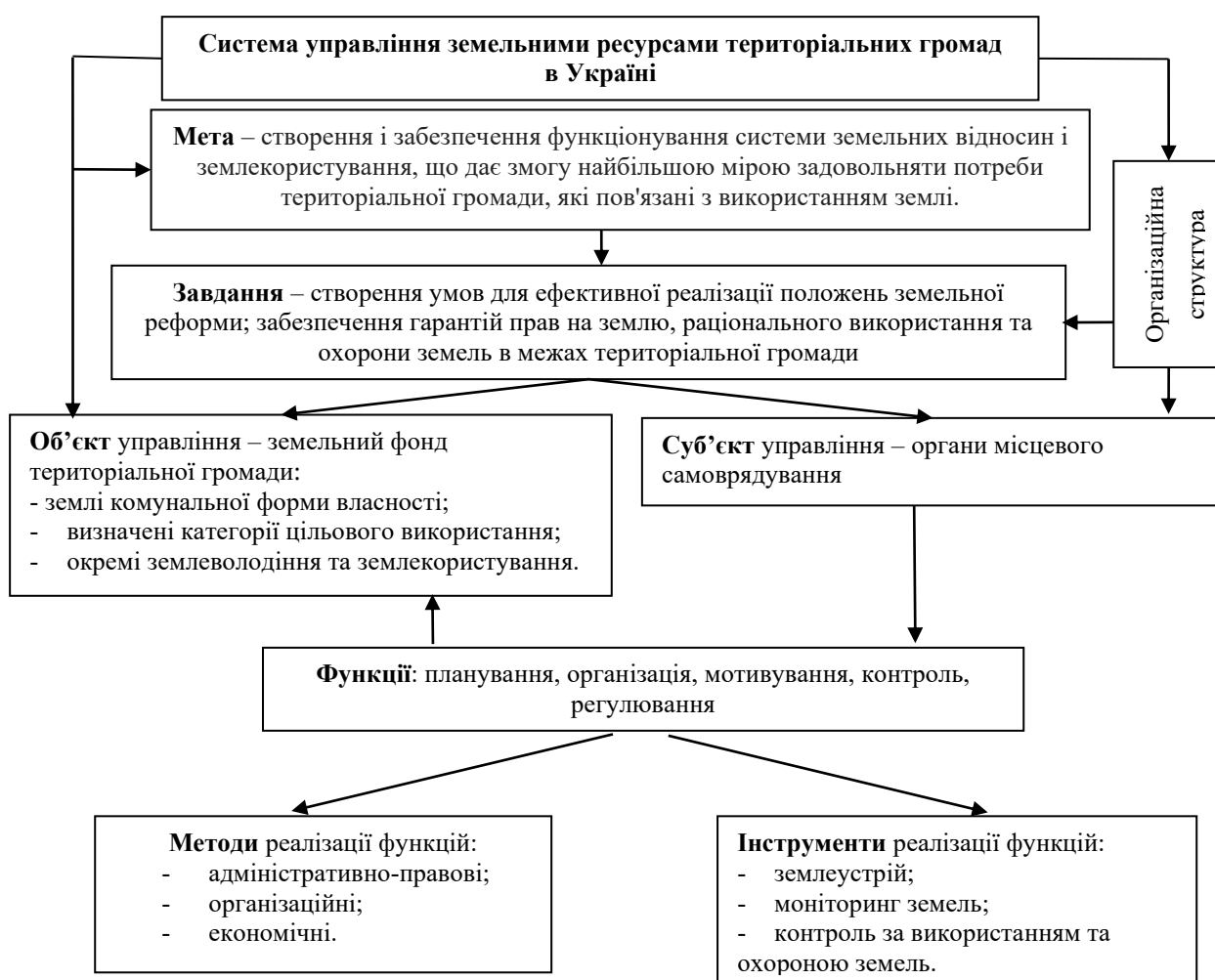


Рис. 2.1. Складові системи управління земельними ресурсами територіальних громад [складено автором]

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

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

Управління землями сільських, селищних рад є перевагою відповідного органу місцевого самоврядування, що здійснює його при прямому волевиявленні населення. Основною функцією органів місцевого самоврядування є забезпечення самостійного вирішення населенням питань місцевого значення: володіння, користування і розпорядження комунальною власністю, і перш за все – формування об'єктів комунальної власності на землю в межах Земельного кодексу України. Лише за умови належного виконання таких функцій можлива постановка питання місцевого значення про володіння, користування і розпорядження земельною власністю [5].

Необхідність розширення кола повноважень щодо розпорядження землями сільських, селищних рад на благо розвитку місцевого співтовариства очевидна. Однак, як відомо, на території таких адміністративно-територіальних одиниць існують об'єкти з різними видами прав на землю. Земельним кодексом України визначено землі різних категорій, які, відповідно до чинного законодавства, не можуть передаватися до комунальної власності, а залишаються у державній. Так згідно ЗКУ (ст. 84) у державній власності залишаються:

- а) землі атомної енергетики та космічної системи;
- б) землі під державними залізницями, об'єктами державної власності повітряного і трубопровідного транспорту;
- в) землі оборони;
- г) 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;
- е) земельні ділянки, які використовуються для забезпечення діяльності Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України, інших органів державної влади, Національної академії наук України, державних галузевих академій наук;
- є) земельні ділянки зон відчуження та безумовного (обов'язкового) відселення, що зазнали радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи;
- ж) земельні ділянки, закріплені за державними закладами професійної (професійно-технічної) освіти;
- з) земельні ділянки, закріплені за державними закладами фахової передвищої освіти;
- і) земельні ділянки, закріплені за державними закладами вищої освіти;
- ї) земельні ділянки, що використовуються Чорноморським флотом Російської Федерації на території України на підставі міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України;
- й) землі під об'єктами інженерної інфраструктури загальнодержавних та міжгосподарських меліоративних систем, які перебувають у державній власності.

Межі ділянок, які належать то тієї чи іншої форми власності визначають під час розподілу земель державної та комунальної власності. Тобто, чіткий розподіл земель на державну і комунальну власність є необхідною умовою для реалізації органами місцевого самоврядування повноважень щодо

розпорядження землями, які передбачено передати в комунальну власність. Лише після чіткого встановлення меж територій комунальної власності можна визначити і напрями перспективного розвитку такої території.

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

Залучаючи до ринкового обороту землі, що перебувають у власності, створюються передумови для формування земельного ринку і його подальшого розвитку, тим самим забезпечуються оптимальні умови для залучення інвестицій, оскільки будь-який інвестор хоче мати земельну ділянку у власності. Тому державна власність на території сільських, селищних рад значно гальмує розвиток земельного ринку [13].

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

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

Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розмежування земель державної та комунальної власності» від 06.09.2012 № 5245 - VI закріплює дещо обмежений перелік земель, що перебувають у комунальній власності: а) усі землі в межах населених пунктів, крім земельних ділянок приватної та державної власності; б) земельні ділянки, на яких розташовані будівлі, споруди, інші об'єкти нерухомого майна комунальної власності незалежно від місця їх розташування. Земельні ділянки державної власності, які передбачається використати для розміщення об'єктів, призначених для обслуговування потреб територіальної громади (комунальних підприємств, установ, організацій, громадських пасовищ, кладовищ, місць знешкодження та утилізації відходів, рекреаційних об'єктів тощо), а також земельні ділянки, які відповідно до затвердженої містобудівної документації передбачається включити у межі населених пунктів, за рішеннями органів виконавчої влади передаються у комунальну власність [20].

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

На разі разом з процесом об'єднання територіальних громад, триває передача земель з державної в комунальну власність. Відповідно ЗКУ (стаття 125) право власності на земельну ділянку, а також право постійного користування та право оренди земельної ділянки виникають з моменту

державної реєстрації цих прав [31]. Фактом підтвердження державної реєстрації права на земельну ділянку є внесення її до бази даних Державного земельного кадастру. За даними Держгеокадастру України, станом на 01.01.2019 у комунальній власності перебуває понад 5% земельних ділянок від загальної кількості зареєстрованих.

Таблиця 2.2.

Кількість земельних ділянок зареєстрованих у ДЗК, в містах та районах за формою власності (станом на 01.01.20)

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

Аналізуючи приведені дані, можна зазначити, що наразі, землі комунальної власності займають найменший відсоток загальної площі земельного фонду України, при чому досить значна різниця між показниками міста і по адміністративним районам, але децентралізація триває, разом з тим і процес передачі земель з державної власності у комунальну. Також триває процес встановлення меж земель територіальних громад та розмежування земель комунальної і державної форм власності. Таким чином, це є основними вимогами до формування території громади, адже з встановленням межі чітко визначається територія на яку розповсюджуються повноваження органів місцевого самоврядування щодо управління земельними ресурсами.

Чітко визначена та відображена в проектній документації межа об'єднаної територіальної громади дасть можливість виявити фактично наявні землі, встановити обмеження щодо використання територій, визначити категорії цільового використання земель, зони функціонального призначення, рекреаційні зони в межах території, а також зарезервувати території для цілей подальшого розвитку та збереження територій з особливим режимом використання. Відповідно одним із документів, який потребує негайного

розроблення та ухвалення кожної територіальної громади (сільської, селищної, міської) є Проект землеустрою щодо встановлення меж об'єднаних територіальних громад.

Законодавча неврегульованість питань встановлення меж, розроблення схем та проектів землеустрою єдиного земельно-ресурсного простору об'єднаних територіальних громад, сільських, селищних, міських рад, проектів землеустрою щодо формування масивів земель сільськогосподарського призначення, які дозволили б запровадити ландшафтну організацію території, на даному етапі є одним із серйозних недоліків впровадження повсюдності місцевого самоврядування, формування раціональної системи землекористування, створення екологічно збалансованих ландшафтів. Разом з тим, тільки заходи із землеустрою, передбачені документацією із землеустрою, дозволяють здійснювати роботи щодо раціонального використання та охорони земель, формування та організації території об'єкта землеустрою з урахуванням їх цільового призначення, обмежень у використанні та обтяжень правами інших осіб (земельних сервітутів), збереження і підвищення родючості ґрунтів тощо, а саме здійснювати земельні поліпшення, що збільшують вартість земельних ділянок, а відповідно і надходження в бюджет ОТГ [10].

Одним із найважливіших етапів децентралізації є передача земельних ділянок сільськогосподарського призначення державної власності у комунальну власність ОТГ. Процес передачі земель сільськогосподарського призначення державної власності регулюється Земельним кодексом (ст. 117); Постановою Кабміну, яка зобов'язує Держгеокадастр провести таку передачу в частині земель ОТГ; Законом України «Про місцеве самоврядування» (ст. 26), що регламентує обов'язкове узгодження дій Держгеокадастру з органом місцевого самоврядування в перехідний період передачі земель.

З метою такої передачі Урядом було розроблено та запропоновано спрощену процедуру передачі земель сільськогосподарського призначення

державної власності у розпорядження ОТГ. Весь процес можна розділити на етапи:

1. Укладання головами ОТГ із територіальним органом Держгеокадастру (головними управліннями в областях) Меморандуму про співпрацю при здійсненні заходів щодо передачі земель сільськогосподарського призначення державної власності у комунальну власність ОТГ.

2. Звернення ОТГ до територіального органу Держгеокадастру в області з клопотанням про передачу земельних ділянок сільськогосподарського призначення державної власності у комунальну власність.

3. Видання територіальним органом Держгеокадастру наказу про проведення інвентаризації земель сільськогосподарського призначення на території відповідної ОТГ. Проведення інвентаризації земель в даному випадку полягає у необхідності формування земельних ділянок, тобто визначенні земельної ділянки як об'єкта цивільних прав, визначення її площі, меж та внесення інформації про неї до Державного земельного кадастру.

4. Розроблення та погодження технічної документації із землеустрою щодо інвентаризації земель, обов'язкова державна експертиза документації із землеустрою (у випадках, встановлених законом), реєстрація земельних ділянок в Державному земельному кадастрі, затвердження відповідної документації із землеустрою.

5. Реєстрація права власності держави в особі територіального органу Держгеокадастру в Державному реєстрі речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень.

6. Видача територіальним органом Держгеокадастру наказу «Про передачу земельних ділянок із державної власності у комунальну власність ОТГ», складання та підписання акта приймання-передачі земельних ділянок за кадастровими номерами.

7. Державна реєстрація права комунальної власності на земельні ділянки за ОТГ. Рішення органів виконавчої влади чи ОМС про передачу земельної

ділянки у державну чи комунальну власність разом з актом приймання-передачі такої земельної ділянки є підставою для державної реєстрації права власності держави, територіальної громади на неї (абз. 4 ч. 1 ст. 117 ЗК).

Виконання всіх зазначених етапів щодо передачі земель із державної до комунальної власності дає можливість розпоряджатися землями сільськогосподарського призначення, які були віднесені до державної форми власності, на праві комунальної власності нерухомого майна ОТГ, що в свою чергу забезпечує можливість розширення джерел підвищення доходів місцевих бюджетів.

Отже, така передача здійснюється формально і завершується підписанням акту приймання-передачі земельних ділянок за кадастровими номерами, але постає питання щодо визначення на місцевості меж переданих ділянок у комунальну власність. Вимоги землеустрою передбачають, що межі адміністративно-територіальних одиниць встановлюються і змінюються за проектами землеустрою, які розробляються відповідно техніко-економічного обґрунтування їхнього розвитку. Якщо слідувати «букві закону», то ст. 20 чинного ЗУ «Про землеустрій», визначає випадки обов'язкового проведення землеустрою, а саме, «... встановлення та зміни меж об'єктів землеустрою...», та “організації нових і впорядкування існуючих об'єктів землеустрою”. Тобто передача земель з державної у комунальну власність повинна проводитись на основі розроблених та затверджених у відповідному порядку проектах.

Однією із вимог щодо передачі земель з державної до комунальної власності та формування територій ОТГ є проведення інвентаризації земель на таких територіях. Звичайно, процес інвентаризації є досить важливим і необхідним видом робіт, який забезпечує перевірку і документальне підтвердження наявності та стану земельних ресурсів, які є в розпорядженні органів місцевого самоврядування. Але, на нашу думку, крім визначення наявних земельних ресурсів, після проведеної інвентаризації земель логічно було б перейти до процесу перспективного планування подальшого

використання земель, що дасть можливість залучення інвестицій, перспективний розвиток малого та середнього бізнесу з врахуванням місцевих умов.

Інвентаризація земель проводиться відповідно до законодавчих, нормативно-правових актів України, зокрема, порядок проведення інвентаризації земель визначає Постанова Кабінету Міністрів України № 513 від 23.05.2012 «Про затвердження порядку проведення інвентаризації земель». Відповідно, до п. 6 цієї Постанови «Інвентаризація земель проводиться в межах адміністративно-територіальних одиниць, територій, межі яких визначені проектами формування територій і встановлення меж сільських, селищних рад, масивів земель сільськогосподарського призначення, окремих земельних ділянок», тобто після складання Проектів землеустрою щодо встановлення (зміни) меж такої новоутвореної адміністративно-територіальної одиниці як об'єднана територіальна громада.

Отже, дотримуючись норм земельного законодавства та з метою повноцінного виконання повноважень щодо розпорядження земельними та іншими природними (водними, лісовими тощо) ресурсами органами місцевого самоврядування, а також для визначення планового розвитку територій об'єднаних територіальних громад, доцільно було б виконання комплексу робіт здійснення робіт із землеустрою та містобудування поетапно, за певною схемою (рис 2.2).

Зважаючи на те, що більшість містобудівної та землевпорядної документації щодо розвитку та облаштування території розроблялась в 1970–80-ті роки і є застарілими, розробка проектів щодо перспективного використання земельного фонду території ОТГ наразі є досить актуальним. Крім того, землі населених пунктів стали предметом прискіпливого контролю територіальної громади. Таким чином, необхідність розроблення містобудівної документації можна розцінити як фактор, який визначає перспективне раціональне використання продуктивних земель та територій для

містобудівних потреб, сприяє підвищенню ефективності забудови та іншого використання земельних ділянок, а також її інвестиційну привабливість. При цьому необхідним та ефективним є залучення громадськості у процес розроблення, погодження, затвердження і реалізації містобудівних проектів розвитку територій ОТГ.



Рис. 2.2. Етапи виконання робіт із землеустрою, складання землевпорядної та містобудівної документації [складено автором].

Встановлення меж населених пунктів є чималою державною проблемою. Першочерговим етапом процесу формування територій ОТГ повинна стати

розробка землевпорядної та містобудівної документації стосовно встановлення і зміни меж ОТГ, що є необхідною складовою їх повноцінного функціонування та розвитку, забезпечення ефективного використання їх земельно-ресурсного потенціалу, територіального планування, створення сприятливих умов для раціонального використання, охорони та збереження природних ландшафтів, об'єктів історико-культурної спадщини. З метою максимізації результату від використання земельних ресурсів і мінімізації негативних наслідків, здійснення планового розвитку територій об'єднаних територіальних громад потребує поетапного виконання робіт: встановлення меж територій ОТГ; встановлення меж територій з особливими природоохоронними, рекреаційними і заповідними режимами використання; виконання робіт з інвентаризації земель на території ОТГ; проектні роботи щодо земельно-господарського устрою території населених пунктів та впорядкування території для містобудівних потреб; землевпорядні роботи щодо земельних поліпшень на рівні окремих землеволодінь та землекористувань. Такий підхід забезпечить ефективність прийняття управлінських рішень щодо раціональності функціонального використання територій та перспективного просторового розвитку утворених ОТГ.

Можна зазначити, що на сьогодні створено певне нормативне поле щодо формування територій ОТГ, але нагальною проблемою залишається питання встановлення меж їх територій на місцевості. Відповідно Закону України “Про землеустрій” (ст. 46), в разі встановлення або зміни меж адміністративно-територіальних утворень повинні розроблятися проекти землеустрою щодо встановлення (зміни) меж відповідних адміністративно-територіальних утворень, якими є новостворені ОТГ [18]. Відсутність в натурі (на місцевості) меж ОТГ не дозволяє територіальним громадам повноцінно здійснювати управління земельними ресурсами в межах юрисдикції органів місцевого самоврядування.

Серед завдань децентралізації повноважень органів влади досить важливе місце займає процес передачі земель державної власності за межами населених пунктів у комунальну власність. Відповідно розпорядженню Кабінету Міністрів України № 60-р від 31 січня 2018 р. «Про передачу земельних ділянок сільськогосподарського призначення державної власності у комунальну власність об'єднаних територіальних громад» у комунальну власність протягом 2018 року передано 940 тис. га земель державної власності за межами населених пунктів, що становить лише 4,8% всієї площі об'єднаних територіальних громад.

Із загальної площі земель комунальної власності, що, за експертними оцінками, має становити зараз близько 5,2 млн га, у Державному земельному кадастрі зареєстровано близько 60 тис. га, або 0,1 % всієї території держави[10]. Отже, процес триває, але порушується принцип землеустрою, передбачений статтею 6, ЗУ «Про землеустрій», «... створення умов для реалізації органами державної влади, органами місцевого самоврядування, фізичними та юридичними особами їхніх конституційних прав на землю» [18].

Положення стосовно обмежень юрисдикції органів місцевого самоврядування щодо розпорядження землями в межах населених пунктів зменшує матеріальну основу місцевого самоврядування, що стає передумовою для проведення реформи децентралізації та законодавчого закріплення. Так, пункт 213 Плану заходів щодо виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів України та Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020» в 2015 році, затвердженого розпорядженням Кабінету Міністрів України від 04 березня 2015 року № 213-р, розширює перелік земель, які закріплюються за органами місцевого самоврядування. Він передбачає законодавче врегулювання питань передачі в комунальну власність земель державної власності, розташованих за межами населених пунктів, крім тих, на яких розташовані об'єкти державної власності [6].

На основі Концепції реформування і планів, прийнятих для проведення реформування системи органів влади, їх функцій та здійснення децентралізації влади, в тому числі у сфері земельних відносин, був прийнятий ряд законів про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування у сфері земельних відносин. Зокрема, Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізації надання адміністративних послуг» від 10.12.2015 № 888-VIII закріпив повноваження виконавчих органів сільських, селищних, міських рад у сфері земельних відносин на території сіл, селищ, міст, до яких належать повноваження щодо надання відомостей з Державного земельного кадастру відповідно до закону та вирішення інших питань у сфері земельних відносин відповідно до закону [3].

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

Для продовження реалізації принципів реформування на основі Плану заходів та процесу реформування, вважаємо за доцільне внести зміни у деякі законодавчі акти України щодо делегування повноважень органам місцевого самоврядування стосовно розпорядження землями державної власності і

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

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

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

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

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

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

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

Так, наприклад, згідно з чинним Земельним кодексом України до повноважень сільських, селищних, міських рад, Київської міської ради у сфері земельних відносин на їх території належить розпорядження землями тільки територіальних громад [31]. Внесені пропозиції щодо децентралізації влади у сфері регулювання земельних ресурсів додають повноваження щодо розпорядження землями не тільки територіальних громад, але тих, що

передбачають в розпорядженні землями державної та комунальної власності на їх території. У свою чергу пропонуємо зменшити обсяг повноважень органів виконавчої влади у сфері регулювання земельних відносин порівняно із закріпленими чинним законодавством за ними повноваженнями. Так, повноваження центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику і здійснює державний нагляд (контроль) у сфері земельних відносин, обмежуються лише узгодженням рішення сільських, селищних, міських рад щодо передачі земельних ділянок з державної власності в комунальну, а не прийняттям такого рішення.

Крім того, вважаємо за доцільне позбавити повноважень органів виконавчої влади у сфері регулювання земельних відносин щодо прийняття рішення про приватизацію земель державних і комунальних сільськогосподарських підприємств, установ і організацій. Отже, такі рішення повинні прийматися органами місцевого самоврядування відповідно до їх повноважень за клопотанням працівників цих підприємств, установ і організацій. Зазначені вище функції закріплюють більше повноважень органів місцевого самоврядування щодо вирішення земельних питань, тобто за ними закріплюється більше повноважень по передачі у власність, користування або вилучення їх з такого користування.

На сьогодні проблемним залишається вирішення спірних питань, пов'язаних з використанням земель на території сільських, селищних та міських рад, але в результаті децентралізації влади у сфері регулювання земельних відносин такі спори зможуть вирішувати органи місцевого самоврядування, а саме, земельні спори щодо меж земельних ділянок, що перебувають у власності і користуванні громадян, розташування обмежень у використанні земель і земельних сервітутів та дотримання громадянами правил добросусідства, а також спори щодо розмежування меж районів у містах. Отже, з передачею значних територій в управління органам місцевого

самоврядування за ними передбачається закріплення більш широкого кола повноважень щодо управління цими землями.

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

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

2.2. Земельні ресурси як інвестиційно-привабливий ресурс території громади

Для України земельні ресурси, при використанні яких формується близько 95% обсягу продовольчого фонду та 2/3 фонду товарів споживання, є первинним чинником організації виробництва та розвитку економіки. Варто зазначити, що частка земельних ресурсів у складі продуктивних сил країни становить понад 40%, а в ресурсній забезпеченості соціально-економічного розвитку України земля становить майже 45% [11].

Сутність юридичної концепції землі як об'єкта нерухомості визначена тим, що перехід на сучасному етапі до ліквідації монополії державної власності на землю істотно змінив характер і зміст земельних відносин. У результаті встановлення множинності форм земельної власності й користування та включення землі як об'єкта нерухомості в систему ринкового обороту шляхом здійснення купівлі-продажу, застави, спадкування, оренди, суперфіції, емфітевзису земельні відносини набули майнового характеру. До нерухомості включаються земельні ділянки, ділянки надр, відособлені водні об'єкти й усе, що міцно пов'язане із землею, тобто об'єкти, переміщення яких без нерозмірного збитку їхньому призначенню неможливо. Якщо фізичні характеристики і юридичні обмеження більшою мірою впливають на характер землекористування, то все більша кількість соціальних груп виявляє цікавість до того, як використовується земля і яким чином мають бути розподілені відповідні права.

Переважна частина людства хоче зберегти первозданну красу землі й ставлять в основу екологічні аспекти землекористування – це соціальна концепція, інші розглядають землю, у першу чергу, як важливий ринковий товар і прагнуть інтенсивно його використовувати – це економічна концепція землі. Мають наявність і інші сполучення інтересів даних груп і їхнє регулювання визначається як на державному та регіональному рівнях, так і місцевими органами влади. Земельні ресурси виконують ряд функцій, і власне від чого й залежить її використання та зацікавленість осіб у набутті прав власності та користування землею.

Для підприємств промисловості, транспорту, будівництва, розміщення населених пунктів, ряду інших галузей виробництва вона слугує просторовим операційним базисом, місцем для розміщення будинків, споруд, устрою шляхів сполучень. Цілком іншу роль виконує земля в сільськогосподарському виробництві і лісовому господарстві, де вона є не тільки матеріальною умовою, але й засобом виробництва.

В межах територіальної громади земля виконує відразу три важливі функції, які є ключовими для забезпечення нормальної життєдіяльності суспільства, а саме: економічну, соціальну та екологічну. Виконуючи економічну функцію, земля виступає як важливий матеріальний ресурс, який відіграє роль основного засобу виробництва і предмета праці в сільському господарстві та просторового базису для розвитку інших галузей економіки. Соціальне значення землі зводиться до того, що вона є місцем проживання населення. Екологічна функція землі полягає у тому, що земля є центральним ресурсом екологічної системи, який значною мірою обумовлює функціональну стійкість як цієї системи в цілому, так і окремих елементів природного середовища.

Складність управління земельними ресурсами на місцевому рівні полягає в тому, що в межах населеного пункту земельні ресурси представлені різними категоріями цільового призначення, яких відповідно до Земельного кодексу України визначено дев'ять. Крім того, землі в межах територіальних громад розподілені між трьома формами власності: державною, комунальною і приватною. Отже, має значення чітке розмежування земель громади за цільовим призначенням і формою власності. Всі земельні ресурси в межах територіальної громади можна розподілити за певними критеріями і ознаками (рис.2.3.).

Земельні ресурси, що знаходяться в межах територіальних громад на правах комунальної власності, належать до матеріально-фінансової основи місцевого самоврядування і управління ними здійснюється його органами у

межах низки наданих законодавством повноважень. Зокрема, на органи місцевого самоврядування покладено забезпечення ефективного використання природних ресурсів шляхом попереднього розгляду відповідних планів, а також підготовка пропозицій щодо розміщення, спеціалізації та розвитку підприємств і організацій незалежно від форм власності, які опікуються цими питаннями на відповідній території. Важливо, що плата за використання природних ресурсів є також джерелом підвищення доходів місцевих бюджетів.



Рис. 2.3. Розподіл земельних ресурсів території громади за певними ознаками.

Спроможність об'єднаних територіальних громад значною мірою визначається тим, наскільки результативно вони використовують земельні ресурси, які є в їх розпорядженні та складають їх ресурсний потенціал. Ресурсний потенціал являє собою джерело і засіб їх відтворення, а також

відіграє ключову роль у визначенні функцій, спрямованості та динаміки їх розвитку.

Функціонування ринкової економіки вимагає від об'єднаної територіальної громади вирішення складних завдань управління земельно-ресурсним потенціалом, серед яких – максимально повне використання їх потенційних можливостей, формування здатності швидко адаптуватися до змінної ситуації на ринку. Створення умов для ефективного використання земельно-ресурсного потенціалу, усунення основних диспропорцій сприятиме підвищенню спроможності територіальних громад та їх представницьких органів до вирішення питань місцевого значення власними силами.

Безперечно, підвищення ефективності і водночас економне використання наявних ресурсів, збереження при цьому довкілля в належному стані для наступних поколінь, потребує надійної теоретичної бази та практичних навичок у посадових осіб місцевого самоврядування, які опікуються питаннями розвитку об'єднаних територіальних громад [17].

Особливо актуально питання стосовно використання наявних в громаді земельних ресурсів постали в контексті розвитку місцевого самоврядування і набули нового імпульсу в рамках децентралізації та посилення реальної здатності територіальних громад розпоряджатися власним майном та ресурсами, серед яких особливе місце займають земельні. Ця проблема постає в умовах ринкової економіки, коли законодавчо закріплюються різні форми власності на землю і господарювання на ній. Громадянам України було передано у власність мільйони гектарів земель для розширення особистих селянських господарств, організації селянських (фермерських) господарств, значні площі для будівництва житла, ведення садівництва і городництва тощо [47].

Для територіальних громад земельні ресурси важливі з двох основних причин: як компонент навколишнього середовища і місце проживання

громадян, і як економічний ресурс: землі сільськогосподарського та несільськогосподарського призначення, які можна використовувати для організації виробництва або здачі в оренду. Зважаючи, що, як і будь-який інший економічний ресурс, земля є вичерпним ресурсом, цей принцип покладається в основу державної політики регулювання земельних відносин у більшості зарубіжних країн. Тому державне управління земельними відносинами та ресурсами ґрунтується також на принципах раціонального та науково обґрунтованого використання землі з урахуванням економічного задоволення потреб населення, так і збереження належного стану земельних ресурсів для розвитку країни в майбутньому [65].

Цивільним кодексом України земля (земельні ділянки) визнана об'єктом нерухомості та включена в цивільний обіг. Водночас Конституція України проголосила землю об'єктом права власності Українського народу та наголосила, що від імені Українського народу права власника здійснюють органи державної влади та органи місцевого самоврядування в межах, визначених Основним Законом. Земельним кодексом України поняття «земельні ресурси» взагалі не визначено, що викликає здивування. Отже, якщо під час визначення поняття земельні ресурси об'єднаної територіальної громади скористатися підходом «від факту» і врахувати реальну ситуацію, що склалася, то земельні ресурси ОТГ – це всі землі, що знаходяться в межах новоутвореної об'єднаної громади, до яких належать: землі комунальної власності; землі, процес передачі яких з державної до комунальної власності триває; землі державної власності, що не підлягають передачі до комунальної власності (наприклад, землі державних підприємств, що знаходяться на території ОТГ). Проте якщо просторовий аспект є прозорим і абсолютно зрозумілим, то адміністративний – породжує низку запитань, зокрема: як довго триватиме процес передачі земель сільськогосподарського призначення у власність об'єднаних територіальних громад; як зміниться функціональна складова щодо управління відповідними землями; чи буде враховано інтереси

тих, хто нині орендує відповідні земельні ділянки у держави на довгострокових умовах; з якого моменту податки на землю будуть залишатися у місцевому бюджеті; врешті-решт, як бути ОТГ, територію яких не визначено [43].

Мамонова В.В. пропонує закріпити в законодавстві таке визначення земельних ресурсів об'єднаної територіальної громади: землі, що знаходяться в межах об'єднаної територіальної громади, є джерелом наповнення її бюджету, управління й розпорядження якими здійснює рада відповідної громади. На її думку, саме таке визначення враховує як просторовий, так і управлінський аспект. Враховуючи чинники та критерії, які визначають земельні ресурси як об'єкт управління територіальної громади можна визначити земельні ресурси територіальної громади як землі, що знаходяться в межах територіальної громади на правах комунальної власності, з визначеними межами та правовим режимом використання. Крім того, якщо розглядати земельні ресурси як джерело наповнення місцевого бюджету, то разом з тим можна констатувати і те, що земельні ресурси є інвестиційним потенціалом територіальної громади, адже такі ресурси при правильному підході до управління та розпорядження ними, можуть суттєво наповнювати бюджет громади. Питання інвестицій набуває досить широкого значення в ринкових умовах, коли будь-яка нерухомість є товаром, і земельні ресурси в тому числі.

У країнах з ринковою економікою протягом року переходить від одних власників до інших у середньому 1-2% загальної земельної площі. Такий показник рухомості земельних резервів, з одного боку, сприяє залученню через ринок землі до третини всіх інвестиційних ресурсів, а з іншого – не допускає торгівлі землею і спекулятивних операцій. Органи місцевого самоврядування також зацікавлені в тому, щоб продаж земельних ділянок та прав на них, що перебувають у розпорядженні ОТГ відбувався через аукціонний і конкурсний способи.

Визначення земельних ділянок за формою власності та потенційними можливостями, включення їх в економічний оборот можливо за умови

установлення меж територіальної громади та проведення інвентаризації земель, що є одним з основних завдань в сфері управління землями комунальної власності в ринкових умовах. Лише після визначення потенційних можливостей земельних ресурсів території, можна визначати їх інвестиційний потенціал з метою поповнення місцевого бюджету. На нашу думку, для залучення потенційних інвесторів на територію громади необхідно :

- зі сторони державної влади: удосконалення механізмів застави земельних ділянок, розвиток іпотечного кредитування фізичних та юридичних осіб і забезпечення ліквідності застави;

- зі сторони органів місцевого самоврядування: визначення переліку інвестиційно привабливих об'єктів, для будівництва яких земельні ділянки можуть надаватися виключно на умовах продажу; запровадження обов'язкової статистичної звітності про кількість, площу, місцезнаходження проданих земельних ділянок, час та умови їх попереднього придбання, ціни і вартість продажу; перехід до сучасної системи реєстрації прав на землю, яка буде прозорою і доступною для потенційних інвесторів.

З урахуванням інвестиційної привабливості та інвестиційних можливостей земель територіальної громади, включення їх в економічний оборот передбачає залучення як прямих, так і опосередкованих (через бюджетну систему) інвестицій як на первинному, так і на вторинному ринку. Це мають бути кошти і виручені від продажу ділянок, і додатково залучені покупцями землі у зв'язку з її придбанням. Ринок земель може значно розширити базу доходів бюджетів усіх рівнів. Таким чином, завдяки формуванню ринку землі, можуть і мають бути створені механізми тривалої дії для поповнення бюджетів територіальних громад. Реальне формування ринку землі передбачає здійснення комплексу поточних та перспективних завдань. Це, насамперед, створення необхідних ринкових передумов, реалізація інвестиційного та бюджетного потенціалів ринку землі, забезпечення його прозорості, нормативно-правове забезпечення легального функціонування і цивілізованого регулювання.

Формування цивілізованого ринку землі – важливий чинник і необхідна передумова інвестиційної привабливості земельно-ресурсного потенціалу територіальної громади, яка виявляється в прямій і опосередкованій (через бюджетну систему) формах. Продаж земельних ділянок підвищує мотивацію до інвестування в економіку, вкладення коштів у будівництво, розширення чи модернізацію підприємств, житла, об'єктів інфраструктури, інтенсифікацію господарської діяльності і поліпшення якості землі. Крім того, це опосередковано сприяє активізації інвестиційного процесу через спрямування частини виручених коштів, одержаних податків та зборів у розвиток інфраструктури населених пунктів.

Суб'єкти земельно-інвестиційних відносин, які вкладають власний чи позиковий капітал у земельні ділянки або в земельні цінні папери, мають бути впевненими в тому, що закони та влада України надійно захищають їхні права та інтереси. Важливою умовою забезпечення соціальної спрямованості формування ринку землі є ефективне використання бюджетного потенціалу земельних ресурсів шляхом збільшення надходження коштів від продажу ділянок, що належать до комунальної власності, у доходи бюджетів відповідних територіальних громад та збільшення податків і зборів від продажу приватних земельних ділянок. На жаль, до сьогодні не існує чіткої концепції місцевого розвитку щодо залучення інвестицій в економіко-соціальний розвиток на рівні територіальної громади.

Враховуючи активний процес реформування адміністративної системи, розширення повноважень щодо розпорядження землями комунальної власності, з метою розвитку територій громад та наповнення місцевого бюджету, вважаємо за необхідне визначення інвестиційної привабливості земель територіальних громад. В результаті чого буде визначено сукупність критеріїв дійсності умов та факторів, які забезпечують зацікавленість інвесторів у вкладанні капіталу.

Привабливим ресурсом для потенційних інвесторів можуть бути землі сільськогосподарського призначення, адже, виробництво сільськогосподарської продукції може стати досить прибутковим бізнесом, крім того, запроваджуючи новітні технології в цю сферу та можливість експорту сільськогосподарської продукції такий засіб виробництва є досить перспективним. Вважаємо, що територіальна громада також може розглядати комунальні земельні ресурси як об'єкт інвестування власних коштів, адже, в такому разі вона матиме постійний прибуток, збільшення робочих місць, розвиток власної інфраструктури, тобто внутрішній інвестиційний ресурс. Зважаючи, що на сьогодні значна кількість земель державної власності за межами населених пунктів передано до комунальної власності, а це землі сільськогосподарського використання, то важливим є те, яке рішення стосовно таких земель приймають органи місцевого самоврядування, адже це особливий засіб виробництва, який при правильному його використанні може приносити постійний прибуток до місцевого бюджету.

За даними Міністерства розвитку громад та територій станом на 01.01.2020р майже закінчилася передача сільськогосподарських земель у комунальну власність, тобто передано 97,6 % запланованої до передачі території (табл. 2.3).

Таблиця 2.3.

Передача земель сільськогосподарського призначення з державної в комунальну власність станом на 01.01.2020р.

№ з/п	Область	Кількість ОТГ в плані-графіку передачі земельних ділянок	Кількість ОТГ, які отримали комунальну власність земельні ділянки с/г призначення	Площа земельних ділянок передана ОТГ, тис. га	% ОТГ, які отримали земельні ділянки від запланованих
1	Вінницька	34	34	37,6	100
2	Волинська	40	30	49,4	75
3	Дніпропетровська	56	55	185	98,2
4	Донецька	9	9	41,8	100
5	Житомирська	45	44	95	97,8

6	Закарпатська	6	6	1,7	100
7	Запорізька	36	36	105,6	100
8	Івано-Франківська	20	20	13,4	100
9	Київська	9	9	7,4	88,9
10	Кіровоградська	13	13	25,8	100
11	Луганська	8	8	13,5	100
12	Львівська	35	35	41,5	100
13	Миколаївська	28	28	81,2	100
14	Одеська	25	23	97,5	92
15	Полтавська	39	39	91,1	100
16	Рівненська	25	25	27,8	100
17	Сумська	28	28	71,8	100
18	Тернопільська	40	40	36,4	100
19	Харківська	12	12	28,1	100
20	Херсонська	26	25	89,1	96,2
21	Хмельницька	39	39	100,5	100
22	Черкаська	26	26	40,4	100
23	Чернівецька	26	26	7,3	100
24	Чернігівська	37	37	161,8	100
	Разом по Україні	662	646	1450,8	97,6

Як видно з таблиці 2.3, процес передачі майже закінчився, на разі 1450,8тис.га сільськогосподарських земель знаходяться у розпорядженні органів місцевого самоврядування, тобто громади отримали ресурс, який потребує правильного підходу до подальшого використання, а також є інвестиційно-привабливим для розвитку території.

Інвестиційну привабливість можна назвати серед основних критеріїв, яким керуються і вітчизняні, і зарубіжні інвестори при ухваленні рішень про вкладення своїх капіталів (ресурсів) в економіку того або іншого району. Інвестиційна привабливість - досить умовний інтегральний показник, що включає різні чинники, які впливають на формування сприятливого клімату для здійснення будь-якої (або певного роду) економічної діяльності на даній території. У ньому знаходить віддзеркалення оцінки ресурсно-сировинного і виробничого потенціалу території; її економіко-географічного положення і інфраструктурної облаштованості; ступені розвиненості провідних інститутів ринкової економіки; рівня соціальної напруженості; ступені забруднення навколишнього середовища; показник бюджетної забезпеченості

територіальної громади; характер нормативної бази, податкового режиму і т.п. [7].

В існуючих наукових дослідженнях відсутні єдині підходи до визначення інвестиційної привабливості земель об'єднаних територіальних громад. Зокрема, І. Бланк фокусує увагу на інтегральних характеристиках визначення інвестиційної привабливості суб'єктів господарювання [4]. С. Басалай та Л. Хоружий визначають інвестиційну привабливість з позиції інвестора, який формує та реалізує інвестиційні ресурси в діяльність суб'єкта господарювання [6].

На противагу від представлених науковців, Ю. Радзінська характеризує інвестиційну привабливість земель міст залежно від інструментів планування напрямками використання земель, рівня взаємодії між різними групами зацікавлених осіб, враховуючи особливості формування містобудівного, просторового, економічного забезпечення [61]. На важливість здійснення інвестицій для забезпечення розвитку територій вказують Б. Данилишин, Л. Новаковський, А. Юрченко [11]. У контексті визначення інвестиційної привабливості земель об'єднаних територіальних громад важливого значення має її оцінка. Деякі автори для оцінки інвестиційної привабливості фокусують увагу на показника фінансового стану. Для оцінки інвестиційної привабливості земель визначаються рівень інноваційності інвестицій [8].

Як зазначено вище досить привабливими для інвестицій є землі розміщені за межами забудованої території, а саме землі сільськогосподарського призначення, адже виробництво сільськогосподарської продукції є одним з досить прибуткових бізнес-проектів при правильному підході до її виробництва. На сьогодні на території України нараховується значна кількість сільськогосподарських земель, які передані у комунальну власність або знаходяться в стадії передачі.

В деякій мірі розвиток територіальної громади визначається інвестиційною привабливістю її земель. У цьому контексті особливого значення набуває

визначення факторів, які впливають на таку привабливість: просторових, якісних, містобудівних, економічних, екологічних та факторів, що забезпечують взаємодію між різними групами зацікавлених осіб, які функціонують у інвестиційному процесі. І. Рій пропонує здійснювати оцінку інвестиційної привабливості земель на основі комплексного підходу, який включає наступні етапи:

1. Формування методологічного етапу.
2. Розробка аналітичного етапу, конкретизація мети та формування завдання.
3. Пошук інвесторів.
4. Прогнозування можливих результатів вкладених інвестиційних ресурсів.
5. Виявлення суперечностей, ризиків, проблем тощо.
6. Встановлення повноважень, обов'язків, відповідальності тощо.
7. Проведення аналізу досягнутих результатів [53].

На противагу від представлених підходів, деякі науковці при оцінці інвестиційної привабливості фокусують увагу на: визначенні рівня іпотечного кредитування, законодавчого забезпечення, застосування системи формування та використання земель, рівень фінансового стану суб'єктів господарювання, визначення впливу податкової політики, забезпечення гарантій захисту інвестицій [51].

Слід зазначити, що «для інвестиційної привабливості земель пропонується застосовувати показники, що характеризують: якість земельних ресурсів; ресурсовіддачу і ділову активність; якість робочої сили; фінансову стійкість; можливості економічного росту та ефективність господарської діяльності [65].

Тому необхідно розробити новий вид оцінки земель за їх інвестиційної привабливості. Інвестиційна привабливість земель може бути оцінена за різними факторами і критеріями [72]. На нашу думку, враховуючи наукові напрацювання, визначити інвестиційну привабливість земель можна шляхом її оцінки за певними критеріями. Їх вибір виконується в кожному

індивідуальному випадку і залежить від того, з якою метою може бути використана земельна ділянка, як операційний базис чи засіб виробництва. Так, наприклад, основним критерієм який визначає інвестиційну привабливість земель сільськогосподарського виробництва є її здатність до виробництва продукції при найменших затратах, тобто важливим є якісний склад ґрунту і можливість збуту продукції. Щодо земель несільськогосподарського призначення, то чинники, що визначають інвестиційну привабливість залежать від намірів перспективного використання земель потенційним інвестором і від категорії цільового призначення земельної ділянки.

Рішення про те, як краще інвестувати грошові кошти, потрібно приймати окремо в кожному конкретному випадку, однак планування інвестицій має спиратися на просторовий аналіз земель, які класифікуються за ступенем їх інвестиційної привабливості. Такі поняття, як кон'юнктура відповідного сегменту ринку, інфраструктура району, розташування і сучасні споживчі переваги відіграють значну роль і тільки ретельний аналіз всіх складових дозволить вибрати потрібний і вигідний варіант капіталовкладень.

Оцінка інвестиційної привабливості повинна бути конкретна і швидко змінюватися як у часі, так і в просторі, перебуваючи в залежності від багатьох умов і факторів: загальної економічної ситуації, рівня доходів та платоспроможності інвесторів, правового середовища, коливань попиту і пропозиції, особистих мотивів і особистих інтересів конкретного покупця і продавця, які тісно пов'язані і впливають один на одного. Для забезпечення цих умов необхідне створення повної функціональної системи географічно прив'язаної інформації про стан земельного фонду, яка буде збиратися і оновлюватися при веденні системи моніторингу інвестиційної привабливості земель. В практиці існує велика кількість підходів до інвестиційної привабливості земель міст. Можливо виділити та сформулювати етапність їх здійснення:

1. Відбір критеріїв за думкою експертів, що формують умови для створення інвестиційної привабливості та визначають її рівень.

2. Визначення експертної оцінки та впливу кожного з факторів з урахуванням їх взаємовпливу за допомогою визначення їх вагових коефіцієнтів.

3. Визначення показників, що за експертними оцінками є найбільш впливовими та в найбільшій мірі впливають на інвестиційну привабливість земель міст. Дані показники можуть бути як рівними по значенню, так і суттєво відрізнятися. При цьому, визначається ступінь впливу кожного з показників.

4. За обраною методикою проводиться розрахунок окремих показників.

5. Визначені окремі результати інтегруються в групи.

6. За необхідності визначається ступінь їх впливу за допомогою визначення вагових коефіцієнтів.

7. Отриманий інтегральний результат кожного показника вважається його відповідною оцінкою.

Визначені результати з урахуванням відповідних вагових коефіцієнтів інтегруються в єдиний ранг, який характеризує рівень інвестиційної привабливості земельної ділянки міста. Рангове значення може мати будь-який вигляд, але він повинен відповідати ранговій шкалі, яка розшифровує отримане значення та дозволяє зробити відповідні висновки. При такому методі оцінки не аналізується якість кожного критерію, проте в цілому оцінюється рівень інвестиційної привабливості земель міст і ін. [15].

Як інвестиційно-привабливі території громад можна розглядати землі не лише населених пунктів, а й за їх межами, адже наразі триває процес передачі земель з державної в комунальну власність за межами населених пунктів. Одним із важливих пунктів децентралізації влади стало схвалення Урядом 31 січня 2018 року розпорядження № 60-р щодо передачі земельних ділянок сільськогосподарського призначення державної власності у комунальну власність об'єднаних територіальних громад, що дозволило провести земельну

децентралізацію не вдаючись до змін у законодавстві. Це було досить суттєвим рішенням стосовно подальшого управління земельними ресурсами територіальних громад і забезпечило виконання основних завдань децентралізації : передача повноважень органами виконавчої влади органам місцевого самоврядування та створення належної ресурсної бази для здійснення своїх повноважень.

Органи місцевого самоврядування отримали продуктивні землі, але рівень і стан їх використання бажає кращого, це пов'язано з низкою чинників, серед яких відсутність зацікавленого землевласника чи землекористувача. Одним із шляхів вирішення ситуації, що склалася, є підвищення інвестиційної привабливості земель сільськогосподарського призначення територіальної громади, що забезпечить високий рівень зацікавленості можливих інвесторів. Як наслідок, висока ефективність використання земельних ресурсів сприятиме збільшенню обсягів виробництва високоякісної, екологічно чистої продукції.

Стосовно визначення інвестиційної привабливості земель сільськогосподарського призначення, то на нашу думку, одним із основних визначальних факторів є якісний склад ґрунтів, тобто їх спроможність віддавати свої корисні властивості, забезпечуючи певний (очікуваний) прибуток від виробництва сільськогосподарської продукції.

Органи місцевого самоврядування отримавши у комунальну власність продуктивні землі, повинні розуміти, що тільки раціональність рішення стосовно їх подальшого використання дозволить наповнювати бюджет і разом з тим виконувати перспективні рішення щодо розвитку територій громади. Тобто, рішення повинно бути направлене не на швидкий розподіл таких земель, з метою їх передачі у приватну власність, а ОМС повинні вбачати в таких землях постійний дохід до бюджету при наданні їх в оренду. Тобто, кожне рішення стосовно подальшого використання продуктивних земель повинно бути виваженим та раціональним.

Крім того, потрібно враховувати той факт, що за межами населених пунктів у комунальній власності перебувають не лише продуктивні землі, а й земельні ділянки не надані у власність та користування, що перебувають у землях запасу, відповідно чинного законодавства.

Отже, органи місцевого самоврядування повинні розглянути питання залучення інвесторів, які будуть зацікавлені у використанні земельних ділянок не лише як засіб виробництва, але як базис для розвитку туристичної та рекреаційної діяльності, логістики, розміщення об'єктів загального користування тощо.

Незважаючи на стійку аргументацію щодо привабливості території для подальшого інвестування, можна виділити фактори, які негативно впливають на прийняття рішення щодо інвестування та використання сільськогосподарських земель, а саме: політична нестабільність; відсутність гарантій з боку держави; недостатня захищеність інвесторів; недосконала законодавча база; зростання рівня інфляції; скорочення пільг для інвесторів; нерозвиненість банківської системи і ін. [61]. Таким чином, для зростання інвестиційної привабливості земель міст України необхідно розробити заходи, пов'язані із вдосконаленням законодавчої і податкової бази для залучення іноземного капіталу в інвестиційну сферу. Також слід спростити реєстрацію і ліцензування, процедуру участі іноземних інвесторів у процесі приватизації державного майна, поліпшити митну політику, сформувані заходи щодо стимулювання переміщення товарів, послуг та капіталів як всередині, так і за межами держави. Необхідно надати фінансову підтримку з боку держави та знизити рівень політичного ризику, так як це є головним пріоритетом у прийнятті інвестиційного рішення. Такі заходи дозволяють покращити економічну ситуацію в містах країни, а також допоможуть Україні вийти на шлях розвитку.

Для того, щоб інвестиційний клімат України був більш привабливий, необхідно розвивати і враховувати весь комплекс перерахованих факторів.

Перспективами подальшого дослідження є розробка підходу та застосування інструментів для оцінки інвестиційної привабливості земель міст, враховуючи відповідне інформаційно-аналітичне забезпечення та технічні вимоги використання земель міст України. [61]

Розглядаючи міську агломерацію щодо подальшого використання, то можна не безпідставно зазначити, що за ступенем віддаленості від ядра характер використання земель значно змінюється, а саме інтенсивність використання сільськогосподарських земель знижується в більш віддалених від центру територіях. Якщо загалом провести аналіз залежності використання земельного ресурсу агломерації відносно віддаленості від міста (центру), то спостерігаємо загальну закономірність збільшення інтенсивності використання території з наближенням до міста, а саме збільшуються частки забудованих земель, земель промислового та комерційного використання, густота населення, зростає вартість земельно-майнового комплексу, поживається ринок земель. При цьому високий рівень інтенсивності виробництва характерний для приміських типів господарювання.

Крім того, можна зазначити, що ціна підвищується залежно від ступеня освоєння. У приміській зоні земля набуває високої інвестиційної привабливості та користується підвищеним попитом з боку суб'єктів економічної діяльності, які намагаються використовувати для розміщення своїх об'єктів сприятливі умови приміської зони з огляду на можливу економію витрат. Особливо прикрим є те, що це призводить до того, що міські агломерації розвиваються стихійним, некерованим чином, без дотримання найважливіших містобудівних, природоохоронних, санітарно-гігієнічних норм, що супроводжується зниженням привабливості екосоціосистем, їх перевантаженням, надмірним тиском на довкілля.

Доведено, що грошова оцінка земель є досить високою в центральній частині великих населених пунктів, яких є в Україні понад 20, і зменшується за ступенем віддаленості на периферію. Ринок земель урбанізованих територій

має високу привабливість і конкурентну здатність, а також може суттєво розширити базу доходів усіх рівнів. При цьому характеризується високою доступністю до приватизації, а саме вищою, ніж у державі загалом. Це насамперед стосується вільних від забудови земельних ділянок, наявності значної частки сільськогосподарських угідь, ділянок під житловими та промисловими об'єктами, що підлягають приватизації. Значною є частка суб'єктів земельних відносин, що підвищує конкурентність на ринку земель; високий рівень персоніфікації земельних ділянок є визначальним для приватизації, формування й конкурентного функціонування ринку земель; високий рівень інфраструктурного облаштування; значна частка незайнятих земель підвищує їх привабливість та дає можливості для залучення до економічного обігу; висока оцінка земель за ступенем віддаленості від ядра агломерації та зменшення густоти населення знижується, що збільшує можливості залучення до господарського обігу. Зазначені та інші чинники сприяють широкомасштабному залученню земель до економічного обігу.

У міській агломерації земля набуває високої інвестиційної привабливості та користується підвищеним попитом з боку суб'єктів економічної діяльності, які намагаються використовувати для розміщення своїх об'єктів сприятливі умови з огляду на можливу економію витрат. При цьому найбільш інвестиційно-привабливими є саме приміські райони, але попитом на земельні ділянки користується і вся зона агломераційного розселення. Об'єктом інвестиційної діяльності міської агломерації є нерухоме майно, зокрема земельна ділянка або територія (сукупність земельних ділянок), що перебувають у власності територіальної громади (громад), юридичних та фізичних осіб. При цьому продаж земельних ділянок підвищуватиме мотивацію до інвестування в економіку, вкладення коштів у будівництво, розширення та модернізації підприємств, а також інтенсифікацію господарської діяльності та поліпшення якості землі.

Актуальність розгляду землі як об'єкту інвестування обумовлюється тим, що на сучасному етапі розвитку економічних відносин між країнами світу роль інвестицій продовжує зростати протягом десятиріч. У процесі глобалізації економіки всі держави світу тісно взаємопов'язані економічними відносинами. На цьому етапі для кожної країни та регіону важливу роль відіграють високотехнологічні показники, залучені в міжнародний обмін. За допомогою інвестицій такі галузі розвиваються швидше й продуктивніше. Будь-яка країна та регіон зацікавлені в залученні коштів у свою економіку з інших економічних систем. Не є винятком в цьому процесі і регіони України. Ефективність проведення структурних перетворень в економіці країни та регіону залежить від якості та повноти інформації про інвестиційну привабливість. Це забезпечує можливість своєчасного прийняття правильних управлінських рішень.

На сучасному етапі розвитку інвестиційних відносин держава перебуває в складному становищі. На фоні нечисленних ефективно функціонуючих інвестиційних проектів більшість іноземних інвесторів з недовірою ставиться до проектів в регіонах України. Тому актуальними є аналіз реального інвестиційного становища кожної області, прогноз та шляхи покращення інвестиційного клімату регіону в цілому і окремих його адміністративних одиниць зокрема. Під час розроблення аналізу розвитку інвестиційного стану адміністративних одиниць, зокрема громад, передусім необхідно обґрунтувати сутність, значення та методологічні основи загального процесу інвестиційного прогнозування.

Складність формування аналізу розвитку полягає в тому, що за різних теоретико-методологічних підходів цей процес розглядається з конкретної позиції, а саме формування аналізу як процес осмислення; формальний процес; аналітичний процес; процес передбачення; ментальний процес; процес, що розвивається; колективний процес; реактивний процес; процес трансформації. Зважаючи на наслідки трансформацій, що відбулися в Україні протягом

останніх двох десятиліть, можемо стверджувати, що розвиток інвестиційної діяльності несталий. Залучення інвестицій безпосередньо пов'язане з інвестиційною привабливістю об'єкта інвестування. Оцінка інвестиційної привабливості потенційного об'єкта інвестування є першим кроком під час прийняття інвестиційного рішення. При цьому можливість залучення інвестицій залежить від розуміння та врахування всіх сторін проекту, можливості побачити об'єкт інвестування з позиції інвестора та оцінити його інвестиційну привабливість.

Кожна окрема об'єднана територіальна громада в Україні зацікавлена в підвищенні рівня інвестиційної привабливості, адже кожен суб'єкт господарювання прагне розвивати своє виробництво, підвищувати свою конкурентоспроможність, освоювати нові ринки. На цьому етапі розвитку одним з найпоширеніших та найефективніших джерел розвитку та розширення виробництва є залучення інвестицій. Саме інвестиційні ресурси відіграють найбільшу роль у складі залучених ресурсів підприємств та організацій. Тому дуже важливим для об'єкта інвестування є створення умов, за яких інвестор вклав би свої кошти саме в цю громаду. Основою рішення інвестора про вкладення коштів буде рівень інвестиційної привабливості та інвестиційного клімату на території. Тому важливо вміти правильним та професійним чином оцінювати інвестиційну привабливість, а в разі необхідності ще й підвищувати її рівень, вирішувати проблеми, що, звичайно, матиме позитивний ефект під час прийняття управлінських рішень щодо інвестування.

Загалом оцінюючи сучасний стан земельних ресурсів, зазначимо, що охороні, раціональному використанню та відтворенню родючості ґрунтів не приділяють достатньо уваги як на державному, регіональному, так і на місцевому рівнях. Отже, для покращення інвестиційної привабливості кожної територіальної громади треба розробити та вдосконалити систему заходів та програм, а саме концентрувати наявні ресурси в пріоритетних галузях економіки з їхньою подальшою трансформацією в інвестиції, завдяки чому

створити умови для економічного зростання, інвестування в людський капітал, підвищення ступеня кваліфікації працівників; забезпечити прозорості прийняття інвестиційних проектів у сфері місцевого виробництва, сервісу, нерухомості й сільського господарства; переглянути фінансово-кредитну систему для іноземних інвесторів; прийняти до уваги маркетингові технології, що використовують агенції для впливу на бренд-імідж та появи зацікавленості у потенційного інвестора.

Шляхи підвищення інвестиційної привабливості землекористування повинні бути спрямовані на формування місцевої інвестиційної земельної політики, скерованої на вирішення комплексу земельно-правових питань удосконалення земельних відносин та планування просторового розвитку. В сучасних умовах інвестиційна привабливість регіону залежить від рішучих дій органів влади та вдало розробленої маркетингової стратегії. Саме від ефективного позиціонування області залежать перспективи реалізації потужних інвестиційних проектів та залучення інвестиційних ресурсів.

Отже, земля, яка є у розпорядженні територіальних громад, може виступати одним з основних інвестиційних ресурсів, активом, джерелом іпотечного кредитування, територіальним базисом для розміщення інфраструктурних об'єктів тощо. Землі населених пунктів України мають потужний ринковий потенціал і високу доступність для приватизації. Разом з великою кількістю суб'єктів земельних відносин та високим рівнем їх персоніфікації, значним інфраструктурним забезпеченням та низьким рівнем зайнятості, високою оцінкою їх дохідності – це створює сприятливі умови для першочергового включення таких земель в економічний оборот.

З урахуванням інвестиційної привабливості та інвестиційних можливостей земель населених пунктів, включення їх в економічний оборот передбачає залучення як прямих, так і опосередкованих (через бюджетну систему) інвестицій як на первинному, так і на вторинному ринку. Це мають

бути кошти і виручені від продажу ділянок, і додатково залучені покупцями землі у зв'язку з її придбанням [16].

Ринок земель населених пунктів може значно розширити базу доходів бюджетів усіх рівнів. Таким чином, завдяки формуванню ринку землі, можуть і мають бути створені механізми тривалої дії для поповнення бюджетів територіальних громад. Реальне формування ринку землі передбачає здійснення комплексу поточних та перспективних завдань. Це, насамперед, створення необхідних ринкових передумов, реалізація інвестиційного та бюджетного потенціалів ринку землі, забезпечення його прозорості, нормативно-правове забезпечення легального функціонування і цивілізованого регулювання.

Формування цивілізованого ринку земель – важливий чинник і необхідна передумова інвестиційної привабливості земельно-ресурсного потенціалу України, яка виявляється в прямій і опосередкованій (через бюджетну систему) формах. Продаж земельних ділянок підвищує мотивацію до інвестування в економіку, вкладення коштів у будівництво, розширення чи модернізацію підприємств, житла, об'єктів інфраструктури, інтенсифікацію господарської діяльності і поліпшення якості землі. Крім того, це опосередковано сприяє активізації інвестиційного процесу через спрямування частини виручених коштів, одержаних податків та зборів у розвиток інфраструктури населених пунктів [16].

Суб'єкти земельно-інвестиційних відносин, які вкладають власний чи позиковий капітал у земельні ділянки або в земельні цінні папери, мають бути впевненими в тому, що закони та влада України надійно захищають їхні права та інтереси. Важливою умовою забезпечення соціальної спрямованості формування ринку землі є ефективне використання бюджетного потенціалу земельних ресурсів шляхом збільшення надходження коштів від продажу ділянок, що належать до комунальної власності, у доходи бюджетів

відповідних територіальних громад та збільшення податків і зборів від продажу приватних земельних ділянок.

2.3. Контроль за використанням та охороною земель в межах територіальної громади

Рациональне використання ресурсів вважається пріоритетом національних інтересів України і цілком логічними є положення, що на сучасному етапі основними реальними та потенційними загрозами національній безпеці України, стабільності в суспільстві є нераціональне, виснажливе використання ресурсів як невідновлюваних, так і відновлюваних. Для запобігання цим загрозам і створення безпечних умов життєдіяльності населення перед органами державної влади та органами місцевого самоврядування ставиться завдання підвищення ефективності використання ресурсів, формування збалансованої системи природокористування.

Україна ще у 1998 році приєдналася до Європейської хартії місцевого самоврядування, яка передбачає організацію місцевого самоврядування на засадах принципів повсюдності та субсидіарності. Ця Хартія ратифікована Верховною Радою України і стала частиною національного законодавства. Передбачений нею принцип повсюдності місцевого самоврядування означає що, воно має охоплювати всю територію країни, а принцип субсидіарності гласить, що органи місцевого самоврядування територіальних громад (комун тощо) мають вирішувати всі питання місцевого життя, крім тих, які можуть бути вирішені лише на вищих щаблях публічної влади – національному чи регіональному. Однак, тільки після прийняття в 2015 р. Закону України «Про

добровільне об'єднання територіальних громад» в нашій країні почали вживати заходів щодо перебудови місцевого самоврядування на засадах його повсюдності та субсидіарності.

Неодмінною складовою запровадженої адміністративної реформи є децентралізація повноважень органів державної влади у сфері використання та охорони земель. Тобто, органи державної влади, зокрема, Держгеокадастр України мають передати значну частину повноважень стосовно регулювання земельних відносин та управління земельними ресурсами з органами самоврядування об'єднаних територіальних громад – їх радами. Така норма є досить справедливою, адже більшість земельних відносин за своєю суттю є питаннями місцевого життя, тому ними краще можуть опікуватися саме громади.

Про це свідчить і досвід реалізації пілотних проектів у Кіптівській (Чернігівська область), Паланській (Черкаська область), Миколаївській (Донецька область) та інших об'єднаних територіальних громадах з питань формування їх спроможності. Здійснення цих пілотних проектів виявило, що кожна з новостворених ОТГ має велику зацікавленість в освоєнні всього інструментарію управління використанням та охороною земель в межах своєї території, починаючи з планування використання земель та завершуючи здійсненням контролю за використанням та охороною земельних ресурсів. Адже, громада перебуває ближче до своєї землі, ніж районні, обласні та інші посадовці. Вона володіє більш повною інформацією про місцеві земельні потреби і проблеми, тому може самостійно дати собі раду при вирішенні переважної більшості земельних питань.

Ефективним інструментом забезпечення реалізації правових приписів держави є контроль, який також виконує функцію регулювання і управління та є основним засобом забезпечення дієвості законодавства, його реалізації суб'єктами відповідних суспільних відносин. Функція контролю пов'язана з іншими управлінськими функціями і фактично становить з ним одне ціле.

Проведення контролю на завершальних етапах управлінської діяльності свідчить, що він є інтегруючим засобом для дотримання й виконання поставленої мети і завдань, відповідності їм усіх інших функцій державного управління [1].

Можна зазначити, що в процесі управління земельними ресурсами проходить передача та опрацювання інформації, на основі якої приймаються рішення, здійснюються певні дії, і для визначення відповідності дій прийнятим рішенням здійснюється контроль за їх виконанням. Контроль є складовою управління земельними ресурсами і відіграє важливу роль у системі засобів забезпечення дотримання вимог земельного законодавства, мета якого полягає у наступному:

- дотримання вимог земельного законодавства України органами державної влади, органами місцевого самоврядування, фізичними та юридичними особами;
- реалізація завдань земельного законодавства у сфері охорони та використання земель;
- запобігання порушенням законодавства України у сфері використання та охорони земель, своєчасного виявлення таких порушень і вжиття відповідних заходів щодо їх усунення;
- дотримання власниками землі та землекористувачами стандартів і нормативів у сфері використання та охорони земель, запобігання забрудненню земель, зниженню родючості ґрунтів і погіршенню стану рослинного і тваринного світу, водних та інших природних ресурсів.

Призначення контролю полягає у сприянні підвищенню результативності та ефективності управлінської діяльності. Контроль в тому разі відповідатиме своєму призначенню, якщо від буде своєчасним й об'єктивним, спрямованим на кінцевий результат, а організація його проведення і процедура здійснення не заважатимуть роботі контрольованих суб'єктів і відбуватимуться в чітко

встановлених межах, тоді як дієвість досягатиметься не кількістю перевірок, а реальним забезпеченням виконання поставлених завдань [1].

Конституція України та Земельний кодекс України визначають, що земля є основним національним багатством, що перебуває під особливою охороною держави (ст.14), а реалізація цього положення неможлива без функціонування належного контролю щодо використання та охорони земельних ресурсів країни, не зважаючи на форму власності. Наразі законодавством передбачено такі форми контролю за використанням та охороною земель: державний, самоврядний та громадський. Саме завдяки державному, а також самоврядному та громадському контролю здійснюється моніторинг виконання положень чинного законодавства, забезпечується попередження земельних правопорушень, виявляються відхилення від норм чинного законодавства при використанні земельних ділянок громадянами та юридичними особами, а також надаються вказівки щодо усунення земельних правопорушень та разі необхідності приймаються рішення щодо притягнення осіб, які допускають зазначенні порушення, до юридичної відповідальності.

Відповідно до Земельного кодексу України, контроль за використанням та охороною земель полягає в забезпеченні дотримання органами державної влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями і громадянами земельного законодавства України. Державний контроль за використанням та охороною земель здійснюється уповноваженими органами виконавчої влади по земельних ресурсах, а за дотриманням вимог законодавства про охорону земель – спеціально уповноваженими органами з питань екології та природних ресурсів. Самоврядний контроль за використанням та охороною земель здійснюється сільськими, селищними, міськими, районними та обласними радами. Громадський контроль за використанням та охороною земель здійснюється громадськими інспекторами, які призначаються відповідними органами місцевого самоврядування і діють на підставі положення, затвердженого центральним органом виконавчої влади по

земельних ресурсах [28].

Основною нормативно-правовою базою, яка визначає правові, економічні та соціальні основи організації здійснення державного контролю за використанням і відтворення природних ресурсів та охорону навколишнього середовища, є Закон України «Про державний контроль за використанням та охороною земель». Відповідно цього Закону, контроль здійснюється на всіх стадіях регулювання земельних відносин, тобто від надання дозволу на розроблення проектної документації із землеустрою, передачі земель у власність чи користування до отримання правовстановлюючих документів на землю та вирішення земельних спорів і притягнення винних у порушенні земельного законодавства до відповідальності.

На сьогодні серед всіх видів контролю (державний, самоврядний, громадський) найбільш дієвим і таким, що має нормативно визначені положення щодо його проведення є державний. Але, зважаючи на те, що в процесі децентралізації досить значна частина повноважень щодо управління земельними ресурсами переходить до органів місцевого самоврядування, то логічним є прийняття нормативно-правових актів саме стосовно самоврядного контролю. Розвиток системи самоврядного контролю має бути обґрунтовано й тим, що контроль є однією із основних функцій управління, а отже не може бути відокремленим від інших функцій управління на рівні місцевого самоврядування.

Згідно зі ст. 189 Земельного кодексу України самоврядний контроль за використанням та охороною земель здійснюється сільськими, селищними, міськими, районними та обласними радами, проте форми порядок та завдання такого контролю законодавством чітко не визначенні. В чинному законодавстві України відсутнє спеціальне законодавче регулювання здійснення такого контролю, тому при визначенні повноважень рад у цій сфері необхідно керуватися положеннями ЗК України, Законів України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про охорону земель», «Про меліорацію земель»,

інших нормативно-правових актів.

Відповідно до ст. 33 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» більшість контрольних повноважень у сфері регулювання земельних відносин та охорони навколишнього природного середовища, віднесених до відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад, є делегованими, тобто повноваженнями органів виконавчої влади, наданими органам місцевого самоврядування. Серед таких повноважень Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» передбачає здійснення контролю за дотриманням земельного та природоохоронного законодавства, використанням та охороною земель, природних ресурсів загальнодержавного та місцевого значення, відтворенням лісів; (п.1 ст. 33); координація діяльності місцевих органів земельних ресурсів (п.3 ст. 33); вирішення земельних спорів у порядку, встановленому законом. Подання органів місцевого самоврядування, що здійснюють контроль за використанням та охороною земель, є підставою для прийняття рішення про консервацію земель [56].

У питаннях використання та охорони земель органам місцевого самоврядування підконтрольні та підзвітні всі підприємства, організації та установи комунальної власності відповідних територіальних громад (ст. 17 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні»). Відносини органів місцевого самоврядування з підприємствами, установами та організаціями, що не перебувають у комунальній власності відповідних територіальних громад, будуються на договірній і податковій основі та на засадах підконтрольності у межах повноважень, наданих органам місцевого самоврядування законом. З питань, віднесених до відання органів місцевого самоврядування, на їх вимогу підприємства, установи та організації, що не перебувають у комунальній власності відповідних територіальних громад, надають відповідну інформацію.

На сьогодні відсутнє законодавче визначення поняття самоврядного контролю не лише в системі управління земельними ресурсами України, але й в інших сферах управління. Серед науковців також не досягнуто однастайності

щодо даного питання. Отже, враховуючи наукові напрацювання та положення чинного законодавства, самоврядний контроль за використанням та охороною земель можна визначити як функція управління органів місцевого самоврядування, що спрямована на дотримання положень земельного та іншого природоохоронного законодавства щодо використання та охорони земель в межах територіальної громади.

Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997р. поняття «місцеве самоврядування» тлумачиться як гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади, жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста - самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України. Враховуючи чинне законодавство України, нормативно-правові акти, що регулюють використання земельних ресурсів, можна визначити складові елементи системи самоврядного контролю (рис.2.4.).



Рис 2.4. Компоненти системи самоврядного контролю в Україні [складено автором].

Слід підкреслити, що на сьогодні існує правовий вакуум у питаннях здійснення самоврядного контролю за використанням та охороною земель. Такий контроль за існуючими нормами законодавчих актів де-юре здійснюють всі без виключення органи місцевого самоврядування. Проте, на сьогодні по-перше, не врегульований порядок здійснення такого контролю, а по-друге, органам місцевого самоврядування не надано жодних повноважень з розгляду справ про адміністративні правопорушення у цій сфері. Тому, місцева рада, відповідаючи за розвиток населених пунктів, позбавлена жодних механізмів впливу на осіб, які використовують земельні ділянки не за цільовим призначенням, які здійснюють самозахоплення земельних ділянок, або використовують їх без належного оформлення, не сплачуючи до місцевого бюджету жодних коштів. В той же час, суттєво збільшуючи повноваження

місцевих рад з розпорядження земельними ресурсами, необхідно забезпечити контроль щодо законної діяльності і самих органів місцевого самоврядування.

Наразі зареєстровано і вже пройшов перше читання законопроект «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування з управління земельними ресурсами та посилення державного контролю за використанням і охороною земель» №4355 від 31.03.2016р., яким передбачено надати повноваження із здійснення державного контролю за використанням та охороною земель виконавчим органам сільських, селищних, міських рад (у частині контролю за виконанням вимог щодо використання земельних ділянок за цільовим призначенням; дотримання строків своєчасного повернення тимчасово зайнятих земельних ділянок та обов'язкового виконання заходів щодо приведення їх у стан, придатний для використання за призначенням; вжиття відповідно до закону заходів щодо повернення самовільно зайнятих земельних ділянок їх власникам або користувачам). Метою законопроекту є створення належних правових умов для здійснення самоврядного контролю за використанням та охороною земель в Україні та можливостей реалізації органами місцевого самоврядування своїх повноважень щодо здійснення самоврядного контролю за використанням та охороною земель.

Зважаючи на те, що порядок здійснення самоврядного контролю не врегульовано законодавчо, на сьогодні досить значна частина органів місцевого самоврядування своїми рішеннями утворюють навіть окремі виконавчі органи самоврядного контролю за використанням та охороною земель. Але наразі дії органів місцевого самоврядування обмежуються претензійно-позовною роботою в судах. Разом з тим при зверненні до суду з позовними вимогами щодо усунення виявлених в ході самоврядного контролю порушень земельного законодавства, самоврядний контроль не розглядається судами як окремий вид контролю за використанням та охороною земель, і, як наслідок, позовні вимоги рад не задовольняються. В результаті чого ради

вимушені звертатися до відповідних державних органів у сфері державного контролю за використанням та охороною земель з проханням провести перевірку додержання вимог земельного законодавства, що потребує значної затрати часу і не дає змоги органу місцевого самоврядування, як розпоряднику земель комунальної власності, своєчасно та оперативно вживати заходів до порушників земельного законодавства. В свою чергу державні органи контролю за використанням та охороною земель (Держсільгоспінспекція) не завжди реагують на звернення міських рад про необхідність проведення перевірок. Причиною цього, зокрема, є катастрофічна нестача кадрів на місцях. Наприклад, у Львові, на 15 тисяч гектарів земель – всього два державних інспектора.

На нашу думку, зважаючи на активний процес передачі земель у комунальну власність, а також той факт, що сільські, селищні, міські ради безпосередньо не здійснюють контроль за використанням і охороною земель, а наділені лише окремими повноваженнями, які дозволяють їм опосередковано здійснювати контроль у галузі земельних відносин у межах їх територій, виникла нагальна потреба законодавчого врегулювання самоврядного контролю. Вважаємо за необхідне запровадження практичного механізму впливу органів місцевого самоврядування на дотримання законодавства у сфері земельних відносин, зокрема на недопущення використання земельних ділянок без правовстановлюючих документів, використання не за цільовим призначенням, самовільного зайняття земельних ділянок. Доцільним є розширення повноважень виконавчих органах сільських, селищних, міських рад контролюючими функціями, а також надання права складати протоколи про адміністративні правопорушення посадовим особам, уповноваженим на те виконавчими комітетами сільських, селищних, міських рад, тим більше, що основна частина правопорушень здійснюється саме на землях комунальної власності, тобто підпорядкованих місцевим органам самоврядування. Крім

цього пропонуємо передбачити відповідальність за використання земельних ділянок суб'єктами господарювання без належного оформлення прав.

На нашу думку, зважаючи на активний процес децентралізації влади та враховуючи, що органи місцевого самоврядування повинні оперативно й ефективно здійснювати державну земельну політику на місцях з метою забезпечення ефективного та раціонального використання земельних ресурсів усіма суб'єктами земельних відносин, самоврядний контроль на території громад повинен проводитися за певним порядком:

- перевірку дотримання вимог земельного законодавства всіма землевласниками та землекористувачами;
- складання акту щодо дотримання вимог законодавства стосовно використання та охорони земель;
- винесення питання на комісію питань щодо порушення та недотримання норм земельного та природоохоронного законодавства;
- визначення адміністративного покарання за недотримання вимог законодавства щодо використання та охорони земель;
- повторну перевірку, щодо усунення правопорушень земельного законодавства.

Можна зазначити, що наразі в результаті використання земельного фонду країни неналежним чином із порушенням норм і вимог законодавства кількість порушень зростає, в той же час здійснення контролю землекористування в Україні підтверджує його некомплексність, недієвість самоврядного контролю за використанням та охороною земель. Земля потребує охорони не лише від самовільного зайняття та розбазарювання, а насамперед від деградації. Через фактичне припинення робіт по боротьбі з ерозією ґрунтів, засоленням і забрудненням їх важкими металами та хімічними речовинами постійно зростають площі деградованих земель. Вказані явища в значній мірі є результатом незадовільного здійснення державного контролю землекористування і свідченням того, що форми контролю вимагають

кардинальних змін. Передусім, це стосується функціонування самоврядного та громадського контролю за використанням і охороною земель.

Крім самоврядного контролю щодо використання та охорони земель, законодавством України передбачено громадський контроль, який відповідно статті 190 Земельного кодексу України здійснюється громадськими інспекторами, що призначаються відповідними органами місцевого самоврядування. Вказана стаття передбачає, що громадські інспектори призначаються центральним органом виконавчої влади, який реалізує державну політику у сфері здійснення державного нагляду (контролю) в агропромисловому комплексі, центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику із здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, і діють на підставі положення, затвердженого центральними органами виконавчої влади, що забезпечують формування державної політики у сферах нагляду (контролю) в агропромисловому комплексі, охорони навколишнього природного середовища.

Важливість здійснення громадського контролю є не меншою ніж самоврядний, адже кардинальне поліпшення діяльності щодо контролю землекористування органами місцевого самоврядування може забезпечити контроль зі сторони громадськості, адже в демократичному суспільстві діяльність громадських організацій будь-яких рівнів має вагоме значення в управлінні, а особливо такої його функції як контроль. Потенціал громадських об'єднань необхідно зосередити на суттєве поліпшення якості контролю, його повсюдності, зменшення кількості корупційних діянь у земельній сфері, попередження криміналізації ринку земель.

Громадський контроль повинен здійснюватися громадськими інспекторами, які можуть призначатися: відповідними органами місцевого самоврядування; центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері земельних відносин; центральним органом

виконавчої влади, що реалізує державну політику із здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища. Положення про громадських інспекторів повинно затверджуватися вказаними центральними органами виконавчої влади. Зазначаємо, що досі такого положення не існує, порядок громадського контролю на законодавчому рівні не урегульований, громадських інспекторів немає. Можна стверджувати, що громадські об'єднання не залучено до сфери контролю за землекористуванням, а відтак громадський контроль за використанням і охороною земель на сьогодні не здійснюється через відсутність повноважень у відповідних осіб та чіткої процедури призначення та затвердження положення про громадських інспекторів.

Серед основних завдань громадського контролю, як і самоврядного є забезпечення реалізації державної політики у сфері охорони та раціонального використання земель і додержання фізичними та юридичними особами земельного та природоохоронного законодавства. Досить схожими в здійсненні громадського та самоврядного контролю є також принципи і положення. Отже, для ефективності здійснення перевірок, а також з метою досягнення результатів усунення порушень щодо використання земель потрібна взаємодія інспекторів громадського та самоврядного видів контролю. Для більшої наочності можна порівняти основні складові громадського та самоврядного контролю.

Таблиця 2.5.

Порівняльна характеристика самоврядного та громадського контролю

Самоврядний контроль	Громадський контроль
Поняття. 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.	Поняття. 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
Мета. Забезпечення додержання органами	Мета. Додержання земельного законодавства

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,
Суб'єкт. Органи місцевого самоврядування (сільські, селищні, міські, районні, області ради)	Суб'єкт громадські об'єднання
Об'єкт землі комунальної власності	Об'єкт всі землі в межах території України
Завдання 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.	Завдання 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.

Порівнюючи теоретичні аспекти самоврядного та громадського контролю, можемо зазначити, що вони мають спільну мету щодо забезпечення раціонального та ефективного використання земель територіальної громади, а відповідно запобігання порушенню земельного та природоохоронного законодавства. Тобто, така мета призводить до досить тісної взаємодії органів, які наділені певними повноваженнями та здійснюють такі види контролю.

Отже, територіальна громада безпосередньо або через органи місцевого самоврядування має гарантоване державою право здійснювати самоврядний контроль щодо використання та охорони земель комунальної власності з наданням їм відповідних повноважень. У більшості випадків даний вид контролю носить характер взаємодії та погодження й орієнтований на забезпечення законності здійснення всіма учасниками земельних відносин, повноважень й дотримання прав і свобод членів територіальної громади. У той

же час аналіз нормативно-правової бази, що регламентує дане питання, дає підстави стверджувати про доцільність внесення змін до законодавчих актів щодо контрольних повноважень органів місцевого самоврядування, у тому числі у чинну редакцію Земельного кодексу України та Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», в яких визначити відповідну термінологію, суб'єкт, об'єкт, предмет, особливості здійснення самоврядного контролю.

Висновки до розділу 2

1. В результаті дослідження наукових та законодавчих аспектів щодо управління земельними ресурсами територіальних громад, можна зазначити, що стабільний економічний розвиток будь-якої країни нерозривно пов'язаний із суспільною та фінансовою спроможністю кожної адміністративної одиниці – в першу чергу територіальної громади. Основою такої спроможності є ефективне управління, в тому числі земельно-ресурсним потенціалом, яке полягає у використанні органами місцевого самоврядування організаційно-економічного механізму безпосередньої дії, що включає зміни законодавства, системи оподаткування, цільових нормативів, соціальних стандартів, критеріїв ефективності тощо, на діяльність суб'єктів господарювання у сфері володіння, розпорядження і користування земельними ресурсами, якими є всі без винятку фізичні та юридичні особи в межах території громади.

Основу для такої організації забезпечує чітко встановлені межі території громади, що забезпечить відповідний раціональний розподіл ресурсів. Основною функцією органів місцевого самоврядування є забезпечення самостійного вирішення населенням питань місцевого значення: володіння, користування і розпорядження комунальною власністю, і перш за все –

формування об'єктів комунальної власності на землю в межах Земельного кодексу України. Лише за умови належного виконання таких функцій можлива постановка питання місцевого значення про володіння, користування і розпорядження земельною власністю.

2. Розглянуто земельні ресурси як джерело наповнення місцевого бюджету, а також вони виконують роль інвестиційного потенціалу територіальної громади, адже такі ресурси при правильному підході до управління та розпорядження ними, можуть суттєво наповнювати бюджет громади. Питання інвестицій набуває досить широкого значення в ринкових умовах, коли будь-яка нерухомість є товаром, і земельні ресурси в тому числі.

Враховуючи активний процес реформування адміністративної системи, розширення повноважень щодо розпорядження землями комунальної власності, з метою розвитку територій громад та наповнення місцевого бюджету, вважаємо за необхідне визначення інвестиційної привабливості земель територіальних громад. В результаті чого буде визначено сукупність критеріїв дійсності умов та факторів, які забезпечують зацікавленість інвесторів у вкладанні капіталу.

3. Досліджуючи систему управління земельними ресурсами, можемо зазначити, що в процесі децентралізації досить значна частина повноважень щодо управління земельними ресурсами переходить до органів місцевого самоврядування, отже, логічним є прийняття нормативно-правових актів стосовно самоврядного контролю, який є однією з функцій управління. Слід підкреслити, що на сьогодні існує правовий вакуум у питаннях здійснення самоврядного контролю за використанням та охороною земель. Враховуючи наукові напрацювання та положення діючого законодавства, самоврядний контроль за використанням та охороною земель можна визначити як функція управління органів місцевого самоврядування, що забезпечує (спрямована на)

дотримання положень земельного та іншого природоохоронного законодавства щодо використання а охорони земель в межах територіальної громади. Крім того, не менш важливим є здійснення громадського контролю, адже кардинальне поліпшення діяльності щодо контролю землекористування органами місцевого самоврядування може забезпечити контроль зі сторони громадськості, адже в демократичному суспільстві діяльність громадських організацій будь-яких рівнів має вагоме значення в управлінні, а особливо такої його функції як контроль. Потенціал громадських об'єднань необхідно зосередити на суттєве поліпшення якості контролю, його повсюдність, зменшення кількості корупційних діянь у земельній сфері, попередження криміналізації ринку земель.

Література до розділу 2

1. Андрійко О.Ф. Державний контроль в Україні: організаційно правові засади.- К.: Наук.думка, 2004. - 304с.

2. Баранцов Б.В., Мартин А.Г. Аналіз концепції децентралізації в управлінні земельними ресурсами. Б.В. Баранцов, А.Г. Мартин. [Електронний ресурс].

Режим

доступу :

https://nubip.edu.ua/sites/default/files/u169/%D0%9C%D0%B0%D1%82%D0%B5%D1%80%D1%96%D0%B0%D0%BB%D0%B8%20%D0%BA%D0%BE%D0%BD%D1%84%D0%B5%D1%80%D0%B5%D0%BD%D1%86%D1%96%D1%97_1.pdf.

3. Беспалько Р. І. Інвестиційна привабливість земель сільськогосподарського призначення в Україні / Р. І. Беспалько, Ю. Ю. Воронюк // Науковий вісник НЛТУ України. – 2013. – Вип. 23.16. – С. 309-313.

4.Бланк И.А. Инвестиционный менеджмент.- К.:МП «ИТЕМ» ЛТД, «Юнайтед Лондон Трейд Лимитед», 1995 - 448с.

5.Боклаг В.А. Державне управління земельними ресурсами в умовах об'єднання територіальних громад. *Держава та регіони. Серія :Державне управління.* 2017. №2 (58). С. 22-27.

6.Басалай С.И. Бухгалтерский учет как инструмент повышения инвестиционной привлекательности агропромышленных корпораций в условиях переходной экономики / С.И. Басалай, Л.И. Хоружий [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://knigi1.dissers.ru/books/library2/2782-4.php>

7.Возний С.О. Механізми взаємодії органів місцевого самоврядування з органами держ. викон влади щодо формування дієздатних териоріальних громад. Теорія та практика державного управління 4(55)/2016.

8.Гнаткович О. Д. Напрями залучення інвестицій у землі сільськогосподарських підприємств [Електронний ресурс] / О. Д. Гнаткович. – Режим доступу : http://journals.khnu.km.ua/vestnik/pdf/ekon/2011_2_2/153-156.pdf.

9.Гуторов О. І. Напрями формування сталого сільськогосподарського землекористування в умовах трансформації земельних відносин [Електронний ресурс] / О. І. Гуторов. – Режим доступу : <http://masters.donntu.edu.ua/2011/igg/solopova/library/article6.htm>

10. Дорош Й., Новаковський Л., Третьак А., Стан та проблеми землеустрою об'єднаних територіальних громаду контексті підвищення їх фінансової стійкості. Землевпорядний вісник. 2018. № 12. С. 14-20.

11. Дрич А. Основні способи досягнення інвестиційної привабливості України [Текст] / А. Дрич // Вісник НБУ. – 2010 – № 4. – С. 40-41.

12. Дробот І.Г. Децентралізація державного управління земельними ресурсами територіальної громади в Україні. *Публічне адміністрування: теорія та практика.* 2015. Вип 2(14). [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)

13. Другак В. Земельна політика щодо створення системи еколого-економічного адміністрування землекористування в Україні / В. Другак // Землевпорядний вісник. – 2013. – № 6. – С. 29–32..

14. Децентралізація влади та реформа місцевого самоврядування в Україні. НОВА Україна – Інститут стратегічних досліджень. [Електронний ресурс]. Режим доступу : <http://newukraineinstitute.org/media/news/528/file/DDecentral-15-1.pdf>

15. Дієсперов В.С. Сільські території як об'єкти організації економічної діяльності. *Економіка АПК*. 2014. №5. С.56-64.

16. Дудкіна О. Планування територій: аспекти забезпечення збалансованого розвитку регіонів. *Українська наука: минуле, сучасне, майбутнє*. 2014. Вип. 19 ч.1. [Електронний ресурс]. Режим доступу : <http://dspace.wunu.edu.ua/bitstream/316497/5513/1/%D0%94%D1%83%D0%B4%D0%BA%D1%96%D0%BD%D0%B0%20%D0%9E..pdf>

17. Желюк Т. Економічний базис децентралізації влади: проблематика подолання асиметрій територіального розвитку [Електронний ресурс]. Т. Желюк, О. Дудкіна . Вісник Тернопільського національного економічного університету. 2015. Вип. 2. С. 149-159. Режим доступу:http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vtneu_2015_2_16

18. Закон України «Про землеустрій». URL : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/858-15/print1476586411943513>.

19. Земельний кодекс України. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2768-14>

20. Закон України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розмежування земель державної та комунальної власності” (Відомості Верховної Ради (ВВР), 2013, № 36, ст.472) [Електронний ресурс] – Режим доступу: [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/5245-17>

21. Законопроект «Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо стимулювання створення та діяльності дрібних фермерських господарств і деконцентрації повноважень у сфері земельних відносин» №7363 від 06.12.2017.

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 відчуження земельних ділянок, інших об'єктів нерухомого майна, що на них розміщені, які перебувають у приватній власності, для суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності» (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2010, N 1, ст.2 - <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1559-17>) від 17 листопада 2009 року № 1559-VI

24. Закон України «Про особисте селянське господарство» (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2003, N 29, ст.232 - <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/742-15>) від 15 травня 2003 року № 742-IV

25. Закон України «Про оцінку земель». Електронний ресурс: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1378-157>.

26. Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад». Електронний ресурс: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/15719/print/1473700920200673>

27. Земельний кодекс України : науково-практичний коментар станом на 01.03.2013 р. / під ред. В. І. Курило – К. : «Центр учбової літератури», 2013. – 536 с.

28. Закон України Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розмежування земель державної та комунальної власності (Відомості Верховної Ради (ВВР), 2013, № 36, ст.472) [Електронний ресурс] – Режим доступу: [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/5245-17>

29. Закон України Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізації надання адміністративних послуг (Відомості Верховної Ради (ВВР), 2016, № 3, ст.30) [Електронний ресурс] – Режим доступу: zakon5rada.gov.ua/laws/show/888-19

31. 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>

31. Зінченко Т. Особливості використання земельних ресурсів міської агломерації. Бізнес Інформ. 2012. № 5. С. 103–106.

32. Енциклопедичний словник з державного управління/уклад.: Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін.; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, Ю. П. Сурміна. Київ: НАДУ, 2010. 820 с.

33. Ефективність державного управління : монографія / [Ю. М. Бажал, О. І. Кілієвич, О. В. Мертенс та ін. ; за заг. ред. І. В. Розпутенка]. – К. : К.І.С., 2002. – 420 с.

34. Ібатуллін Ш. Інвестиційна привабливість приміських земель. Вісник аграрної науки. 2007. № 11(655). С. 65–69.

35. Калінкін А. Конституційні моделі децентралізації державної влади: проблеми визначення та впровадження[Електронний ресурс]. А. Калінкін. Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України. 2016. №2. - С. 51-56. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nzizvru_2016_2_1

36. Козуб В. П. Зростання ролі реординаційних відносин у системі державного управління// Державне будівництво: електрон. наук. фах. вид. ХарPI НАДУ при Президентові України. 2012. № 1. URL: <http://kbuapa.kharkov.ua/e-book/db/2012-1/doc/1/03.pdf>.

37. Конституція України. Електронний ресурс: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр/print1476586411943513>.

38. Кропивко М. Ф. Напрями реформування системи управління аграрним сектором в умовах децентралізації влади та розвитку євроінтеграційних процесів. М. Ф. Кропивко. Економіка АПК. 2016. № 6. С. 26-36.

39. Кулішенко Т. Ю. Децентралізація державної влади: проблема інституційної функціональності [Електронний ресурс]. Т. Ю. Кулішенко. Сучасне суспільство. 2015. Вип. 1(2). С. 74-85. Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/cuc_2015_1\(2\)_9](http://nbuv.gov.ua/UJRN/cuc_2015_1(2)_9).

40. Куйбіда В. С., Возний С. О. Сутність та методи взаємовідносин органів місцевого самоврядування з органами державної виконавчої влади щодо формування дієздатності територіальних громад//Державне будівництво : електрон. наук. фах. вид. 2016. № 1. URL: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/db/2016-1/doc/2/01.pdf>.

41. Лойко П. Ф. К вопросу создания системы управления землепользованием Российской Федерации на современном этапе [Текст]. П.Ф. Лойко. Землеустройство, кадастр и мониторинг земель. 2012. №4. С. 6-15.

42. Мамонова В. В. Місцеві фінанси в умовах децентралізації влади: шляхи вдосконалення управління. В. В. Мамонова, О. С. Горбатенко. Теорія та практика державного управління. 2016. Вип. 1. С. 154-159.

43. Мартин А. Децентралізація влади в Україні: землевпорядний аспект [Електронний ресурс]. А. Мартин. Землевпорядний вісник. 2015. № 4. С. 20-25. Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Zv_2015_4_9

44. Мельничук Л. М. Принцип децентралізації влади як ключовий вектор модернізаційних перетворень у системі державного управління соціальним розвитком регіонів [Електронний ресурс]. Л. М. Мельничук. Аспекти публічного управління. 2015. № 7-8. С. 77-84. Режим доступу:http://nbuv.gov.ua/UJRN/aplup_2015_7-8_12.

45. Мішина Н. В. Сучасні процеси децентралізації виконавчої влади та реформування місцевого самоврядування в Україні [Електронний ресурс]. Н. В.

Мішина. Наукові праці Національного університету "Одеська юридична академія". 2014. Т. 14. С. 228-233. Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nponyua_2014_14_25

46. Малоокій В.А. Територіальні аспекти дослідження управління земельними ресурсами територіальних громад / В.А. Малоокій [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e,book/db/2016,1/doc/2/10.pdf>.

47. Моніторинг процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування станом на 10.01.2019 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <https://decentralization.gov.ua/mainmonitoring>

48. Механізми управління земельними відносинами в контексті забезпечення сталого розвитку. Ш.І. Ібатуллін, О.В. Степенко, О.В. Сакаль та ін. Державна установа «Інститут економіки природокористування та сталого розвитку Національної академії наук України». К., 2012. 52 с.

49. Моніторинг процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування станом на 10 листопада 2018 р. Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України. Електронний ресурс: <https://storage.decentralization.gov.ua/uploads/library/file/333/10.11.2018.pdf>.

50. Науменко І. В. Інноваційно-інвестиційна стратегія розвитку матеріально-технічної бази сільського господарства Харківської області [Текст] / І.В. Науменко // Науковий вісник Херсонського державного університету. — 2014. — Вип. 4. — С. 42-47.

51. Остапчук В. О. Сутність децентралізації в контексті необхідності реформування системи органів виконавчої влади в Україні [Електронний ресурс]. В. О. Остапчук. Сталий розвиток економіки. 2015. № 3. С. 88-94. Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/sre_2015_3_14.

52. 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

53. Про затвердження плану заходів з виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів України та Стратегії сталого розвитку “Україна-2020” у 2015 році. Розпорядження Кабінету міністрів України № 213-р від 04.03.2015р. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/213-2015-%D1%80#n9>

54. Про асоціації органів місцевого самоврядування: Закон України від 16 квіт. 2009 р. № 1275-VI. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1275-17>.

55. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 трав. 1997р. № 280/97-ВР. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80/print1471016906968743/>

56. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 9 квіт. 1999 р. № 586-XIV. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/586-14/print1471515470256573>.

57. Про затвердження плану заходів з виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів України та Стратегії сталого розвитку “Україна-2020” у 2015 році. Розпорядження Кабінету міністрів України № 213-р від 04.03.2015р. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/213-2015-%D1%80#n9>

58. Про схвалення Концепції розвитку сільських територій : розпорядження Кабінету Міністрів України від 23 вересня 2015 р. // Землевпорядний вісник. – 2015. – № 10. – С. 35- 37.

59. Про затвердження Порядку розроблення містобудівної документації : наказ Міністерства регіонального розвитку, будівництва та

житлово-комунального господарства України від 16. 11. 2011 р. № 290 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 100. – С. 3681.

60. Радзінська Ю. Б. Теоретичні підходи щодо визначення інвестиційної привабливості земель міст. / Комунальне господарство міст. Сер. Технічні науки та архітектура. Харків. 2017. Вип. 137. С. 25 – 30.

61. Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні» від 1 квітня 2014 року № 333р [Електронний ресурс]. - Режим доступу:

<http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>

62. Рій І. Оцінка інвестиційної привабливості земель сільськогосподарського призначення районів Львівської області [Електронний ресурс] / І. Рій – Режим доступу: <https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&>.

63. Сичова В. В. Взаємодія інституту політичної опозиції та державного управління в умовах розвитку інформаційного суспільства//Актуальні проблеми державного управління: зб. наук. пр. 2012. № 2. С. 282–292. 8. United Nations e-government survey 2016. E-government in support of sustainable development. New York: United Nations, 2016. 242 p.

64. Самчик М.Ю. Децентралізація влади. [Електронний ресурс]. Режим доступу : <https://learn.ztu.edu.ua/mod/resource/view.php?id=20318>.

65. Скрипник Ю. В. Рейтингово-аналітична оцінка інвестиційної привабливості сільськогосподарського підприємства [Електронний ресурс] / *Економіка і суспільство*. 2016. Вип. № 3. – Режим доступу: http://www.economyandsociety.in.ua/journal/3_ukr/82.pdf

66. Третяк А.М., Третяк В.М., Леонець В.О. та ін. Склад, структура та зміст «Програми використання і охорони земель та інших природних ресурсів на територіях об'єднаних територіальних громад» на прикладі Деснянської об'єднаної територіальної громади Козелецького району Чернігівської області:

[монографія] / А.М. Третяк, В.М. Третяк, В.О. Леонець, Н.А. Третяк, Н.О. Капінос. – Херсон: ОЛДІ-ПЛЮС. – 2016. – 110 с.

67. Третяк Н.А. Концептуальні засади управління землекористуванням об'єднаних територіальних громад як базова основа просторового розвитку їх територій / Н.А. Третяк // https://nubip.edu.ua/sites/default/files/97_1.pdf

68. Третяк А.М. Сучасний землеустрій в Україні: поняття, сутність, тенденції розвитку. А.М. Третяк, Н.А. Третяк. [Електронний ресурс]. Режим доступу

69. Управління стратегічним розвитком об'єднаних територіальних громад: інноваційні підходи та інструменти : монографія. С. М. Серьогін, Ю. П. Шаров, Є. І. Бородін, Н. Т. Гончарук [та ін.] ; за заг. та наук. ред. С. М. Серьогіна, Ю. П. Шарова. Д. : ДРІДУ НАДУ. 2016. 276 с

70. Формування об'єднаних територіальних громад: стан, проблемні питання та шляхи їх вирішення. [Електронний ресурс]. Режим доступу : http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/terutor_gromad-86ead.pdf/

71. Чернов С. І. Об'єднання територіальних громад як механізм забезпечення ресурсної спроможності сільських громад / С. І. Чернов, Н. Ю. Мущинська // Теорія та практика державного управління. – 2016. – Вип. 3(54). С. 172-177. – Режим доступу: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/tpdu/2016-3/doc/3/03.pdf/>

72. Oosterom P. Research and development in 3D cadastres [Text] / P. Oosterom // Environment and Urban Systems. 2013. - Vol. 40, N. 1. – P. 1-6.

РОЗДІЛ 3

НАПРЯМИ ОПТИМІЗАЦІЇ СИСТЕМИ УПРАВЛІННЯ ЗЕМЕЛЬНИМИ РЕСУРСАМИ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

3.1. Перспективне планування та організація використання земель територіальних громад в Україні

За часи незалежності та активних соціально-економічних перетворень в Україні, механізми планування зазнали численних змін, однак значення планування зростає, не зважаючи на те, що воно у свідомості українського суспільства постає перш за все як провідна управлінська методологія радянського часу. Сучасне управління державою потребує планування (поряд з прогнозуванням і програмуванням) як комплексного засобу ефективного впливу як на розвиток територій регіонів так і на розвиток територій адміністративно-територіальних одиниць базового рівня.

Планування є ключовим елементом системи управління, з якого фактичного починається досягнення мети і сприяє органам влади у прийнятті важливих рішень узгоджені з підходами щодо досягнення своєї місії, реалізації функцій, цілей завдань. Планування є складовою організації та здійснення будь-якої економічної діяльності. В процесі планування розвитку тієї чи іншої сфери здійснюється раціональний вибір засобів, за допомогою яких накреслена мета може бути здійснена з найменшими витратами й у найкращий термін. Система управління земельними ресурсами на рівні територіальної громади не є винятком. Особливо актуальним стає питання щодо планування розвитку територій в зв'язку з реформування адміністративно-територіального устрою та місцевого самоврядування шляхом децентралізації влади і розширення

повноважень органів місцевого самоврядування на основі добровільного об'єднання територіальних громад .

Просторова децентралізація передбачає зміни у місцевому плануванні з урахуванням географічних, демографічних, економічних, архітектурних, землевпорядних показників і застосовується у визначеннях та формулюваннях цільових програм реформ, деконцентрації промислових й житлових комплексів у населених пунктах, великих містах шляхом сприяння створення регіональних і локальних полюсів розвитку [13].

Планування подальшого розвитку територій в системі управління земельними ресурсами на місцевому рівні є інструментом регулювання, планування діяльності, забудови, різного виду цільового використання територій. З появою у 2015 р. в Україні нових територіальних одиниць базового рівня - об'єднаних територіальних громад, нагальною є потреба у забезпеченні їх якісного функціонування системи управління. На нашу думку, для повноцінного функціонування системи місцевого самоврядування на рівні громади необхідно вирішити питання пов'язані з повноваженнями щодо управління земельними ресурсами та планування подальшого використання земель в межах громади.

Досконала система управління земельними ресурсами муніципального рівня, як цілеспрямована діяльність органів місцевого самоврядування дає змогу досягти систему цілей спрямованих на формування економічно та ресурсно самодостатньої територіальної громади, забезпечення збалансованого розвитку територій, активізацію інвестиційної діяльності територіальної громади. Отже, наразі, актуалізується проблема інституційного і функціонального забезпечення планування територій у системі управління земельними ресурсами та управління в сфері містобудування, передусім у частині розмежування повноважень органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування щодо застосування інструментарію планування і регулювання розвитку відповідних територій.

Враховуючи напрями державної політики щодо надання органам самоврядування досить широких повноважень стосовно управління земельними ресурсами можемо визначити загальні принципи належного управління територіями:

- сталий розвиток територій громад шляхом подолання дисбалансів та досягнення довготривалої рівноваги у соціальній, економічній та екологічній сферах адміністративно-територіального розвитку;

- гарантування рівності доступу до процесу ухвалення рішень у системі територіального управління та до використання основних територіальних ресурсів. Це стосується передусім повноцінного залучення суб'єктів громадянського суспільства до розв'язання проблем територіального розвитку і створення адекватного інституційного середовища, необхідного для залучення всіх зацікавлених сторін у процесі прийняття рішень щодо розвитку міст та регіонів;

- формування позитивного іміджу органів самоврядування шляхом забезпечення прозорості діяльності й посилення відповідальності посадових осіб у сфері управління земельними ресурсами та містобудування;

- підтримку інноваційного потенціалу територій як каталізатора економічного зростання та розв'язання соціальних і екологічних проблем територіального розвитку, запровадження новітніх інформаційно-комунікаційних технологій з метою підвищення якості й ефективності муніципального управління.

Планування територій є однією з найважливіших функцій управління соціально-економічним розвитком та здійснюється на загальнодержавному, регіональному й місцевому рівнях. Чинна в Україні нормативно-правова база дає змогу розглядати планування територій, акцентуючи на містобудівній, архітектурно-планувальній та поселенській діяльності, з відповідним документальним забезпеченням [18].

Наразі в законодавчому полі відсутнє поняття планування територій, хоча Закон України «Про містобудівну діяльність» визначає ієрархічну структуру планування територій на держаному, регіональному та місцевому рівнях. Стаття 16 вказаного закону визначає, що планування територій на місцевому рівні здійснюється шляхом розроблення та затвердження генеральних планів населених пунктів, планів зонування територій і детальних планів території, їх оновлення та внесення змін до них. Отже, в даному законодавчому акті планування територій обмежується діями в межах населеного пункту. Але в умовах децентралізації, повноваження органів місцевого самоврядування розповсюджуються як в межах населених пунктів так і за межами. Зважаючи на нові концептуальні підходи щодо управління земельними ресурсами на місцевому рівні та розширення повноважень ОМС щодо регулювання земельних відносин, вважаємо за доцільне розглядати планування територій не лише як діяльність органів місцевого самоврядування в межах населених пунктів, а визначати це поняття більш широко. Пропонуємо планування територій громади визначити як - процес встановлення та виконання встановленого порядку дій щодо раціонального й ефективного використання земельних ресурсів територіальних громад, враховуючи оптимальний розподіл земельних ресурсів у межах цих територій, шляхом прийняття рішень і відображення планових заходів у землепорядній та містобудівній документації, а також здійснення контролю за їх виконанням.

Досить значним кроком щодо управління земельними ресурсами на рівні громад стала передача земель державної власності за межами населених пунктів у комунальну власність ОТГ, і відповідно разом з передачею повноважень щодо розпорядження цими землями, постало питання щодо прийняття рішень стосовно їх подальшого використання. Вирішення вкрай важливого питання щодо подальшого використання земель, які в процесі децентралізації сформовані і утворюють землі територіальної громади можливо лише шляхом планових дій та заходів, які передбачаються плановою та

проектною документацією, якою є містобудівна та землепорядна документація.

Можна зазначити, що новий етап планування розвитку територій розпочався одночасно із процесом децентралізації у 2014 р. та прийняттям Концепції Реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади. Відповідно до положень даної Концепції основними повноваженнями органів місцевого самоврядування базового рівня є забезпечення: планування розвитку території громади; місцевого економічного розвитку (залучення інвестицій, розвиток підприємництва); територіальної доступності отримання послуг на території громади тощо.

Розпорядженням Кабінету Міністрів України (КМУ) № 333-р від 01.04.2014 р. було поставлено завдання протягом 2015-2017 років забезпечити всі об'єднані територіальні громади схемами планування та генеральними планами населених пунктів. Передбачалося запровадити ефективні механізми участі громадськості у виробленні органами місцевого самоврядування важливих управлінських рішень щодо питань визначення стратегії розвитку територіальної громади, розробки нових та оновлення існуючих містобудівних документів, усунення корумпованої складової при забудові територій, що призведе до підвищення ефективності використання ендегенних ресурсів, покращення інвестиційної привабливості територій, зниження соціальної напруги, залагодження низки земельних конфліктів тощо.

Однак, на разі можна констатувати, що поставлені завдання виконано не повністю через неузгодженість інституційної складової та тривалість процесу утворення нових ОТГ. Крім того, серед причин не виконання поставлених завдань, можна назвати затягування процесу реформування адміністративно-територіального устрою, неузгодженість дій органів виконавчої влади та місцевого самоврядування щодо рішень стосовно децентралізації, брак кадрового ресурсу та непрофесійність в органах місцевого самоврядування.

Одночасно із прийняттям закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 05 лютого 2015 р. [43] у чинному земельному, містобудівному законодавстві виникли правові колізії і прогалини щодо планування територій і використання земель як у межах, так і за межами територіальних громад. Це потребувало усунення і подолання шляхом приведення у відповідність до Конституції України законодавства з децентралізації влади у сфері регулювання земельних відносин, планування й використання земель, а також узгодження його з нормами Земельного Кодексу України та іншими законодавчими актами з питань правових форм планування територій і використання земель в Україні [23].

В процесі вирішення питань щодо подальшого планування використання земельних ресурсів території громади, як в межах так і за межами населених пунктів, потрібно вирішувати питання не лише запровадження сучасного просторового планування розвитку територій на місцевому рівні, але й необхідно вирішити питання щодо порушення норм земельного та містобудівного законодавства. Для цих цілей, першочерговими заходами планування повинно бути поновлення містобудівної та землевпорядної документації, що дасть змогу більш досконало визначити сучасний стан та перспективні можливості використання територій громад.

Чинне законодавство України, а саме закони «Про землеустрій» та «Про містобудівну діяльність», для кожної адміністративно-територіальної одиниці встановлює наявність планувальних документів, які передбачають ефективне та раціональне використання територій на перспективу. Проте насправді абсолютна більшість адміністративно-територіальних одиниць немає актуалізованої містобудівної та землевпорядної документації. Значна кількість генеральних планів населених пунктів розроблялась в 70-ті – 80-ті роки минулого сторіччя і тому сьогодні є не придатними для застосування, а інші види містобудівної документації взагалі не розроблялись, так як на той час не були передбачені законодавством.

Витоки сучасних планувальних стратегій організації території в розрізі адміністративних одиниць України звичайно мають свої коріння у радянській системі територіального планування. На початку 70-х розпочалося регулярне складання річних територіальних планів, але не рідко такі плани не враховували можливості та потреби території на рівні низових адміністративних районів, що призвело до низьких темпів росту та розвитку сільських поселень.

За часів незалежності, починаючи з 1993 року, в Україні запроваджене індикативне планування, яке полягало в розробці щорічної Державної програми економічного та соціального розвитку, що розробляється відповідно Закону України «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного та соціального розвитку України». Ця програма конкретизує, те чого може досягнути територія, виходячи з наявних ресурсів та виробничих можливостей.

Територія муніципального утворення як об'єкт аналізу для планування, поєднує в собі просторові і поведінкові дії. Просторове планування пов'язане з безперервним розвитком фізичних систем. Планування використання земель і розміщення, наприклад, промисловості - два види просторового планування. При поведінковому плануванні аналізують соціальні системи і визначають вплив передбачуваних політичних дій на поведінку окремих осіб або груп людей. Воно може бути пов'язаним, наприклад, із проблемою зниження податків і мотивацією людей вкладати гроші в банки, збільшуючи наявні фонди, що сприяє зниженню процентних ставок і, у кінцевому рахунку, стимулює економічний ріст.

Планування доцільно розглядати в широкому і вузькому сенсі. Наприклад, загальне планування в містах поєднує в один план широкий спектр соціально-економічних питань, таких як характер транспортних потоків, землекористування, муніципальні витрати, суспільні послуги, відносини між центральною і місцевою владою. Спеціалізоване планування обмежує сферу дослідження до

однієї проблеми (наприклад, муніципальні доходи від плати за землю), вибірково розглядаючи фактори оточення, що сприймаються як такі, що прямо чи побічно впливають на конкретний результат дослідження. Рівень аналізу може бути також визначений у просторових поняттях (планування у масштабах країни порівняно з місцевим), тимчасових (короткострокове, довгострокове, стратегічне, тактичне планування) або поведінкових (групове порівняно з поведінкою окремих осіб).

Планування територій включає певні складові, перелік яких залежить від специфіки галузі для якої вони розроблені, що викликало відсутність єдиного поняття в теоретичній базі й породило термінологічний різнобій. В різних наукових та навчальних джерелах планування територій визначається як діяльність, що випереджає або супроводжує освоєння територій, з метою максимізації благ, одержуваних від використання ресурсу, і мінімізації негативних впливів на ресурс. Закон України «Про регулювання містобудівної діяльності» визначає поняття планування і забудова територій” як діяльність державних органів, органів місцевого самоврядування, юридичних та фізичних осіб, яка передбачає широкий спектр видів діяльності з планування територій і містобудування [22].

Дудкіна О. розглядає правовий аспект системи планування зазначаючи, що нормативно-правовими актами чітко не визначено поняття «планування територій» і в різних джерелах розглядається як функція управління соціально-економічним розвитком та здійснюється на загальнодержавному, регіональному й місцевому рівнях [18]. Учені Топчієв О. і Мальчикова Д. розглядають «планування територій» як «діяльність щодо принципових рішень розвитку, планування, забудови, використання територій адміністративно-територіальних одиниць та їх окремих частин [57]. А.Третьак визначає «планування територій» як: 1) процес прийняття рішень з метою визначення сталого, соціально й екологічно орієнтованого, суспільно бажаної та економічно доцільної форми використання земель; 2) планування

використання землі впродовж довгих періодів таким чином, щоб воно якнайкраще відповідало меті проектів і побажанням місцевого населення та зберігало природні ресурси; 3) оцінювання стану використання земель альтернативних моделей землекористування та інших природних, соціальних і економічних умов із метою вибору та освоєння видів та типів землекористування, напрямів та діяльності, які є найкращими для досягнення поставлених завдань [58].

Закон України «Про регулювання містобудівної діяльності» розділяє окремо планування територій на державному, регіональному та місцевому рівнях. Відповідно до цього закону на різних рівнях державного та самоврядного управління територіями має бути створено систему планувальних документів, а саме: Генеральну схему планування території України, схеми планування території на регіональному рівні, Схеми планування території районів та сілрад, план зонування території сілських рад, Генеральні плани населених пунктів, детальні плани територій [44].

Досить важливим документом, що визначає принципове вирішення розвитку, планування, забудови та іншого використання території населеного пункту є Генеральний план населеного пункту, який визначає основні принципи і напрямки планувальної організації та функціонального призначення території, формування системи громадського обслуговування населення, організації вулично-дорожньої та транспортної мережі, інженерного обладнання, інженерної підготовки і благоустрою, цивільного захисту території та населення від небезпечних природних і техногенних процесів, охорони навколишнього природного середовища, охорони та збереження культурної спадщини та традиційного характеру середовища історичних населених пунктів, а також послідовність реалізації рішень, у тому числі етапність освоєння території.

Законом України «Про регулювання містобудівної діяльності» (ст.17) визначено, що Генеральний план населеного пункту є основним видом

містобудівної документації на місцевому рівні, призначеної для обґрунтування довгострокової стратегії планування та забудови території населеного пункту. На підставі затвердженого генерального плану населеного пункту розробляється план земельно-господарського устрою, який після його затвердження стає невід'ємною частиною генерального плану. Крім того, у складі Генерального плану населеного пункту може розроблятися план зонування території цього населеного пункту. План зонування території може розроблятися і як окрема містобудівна документація після затвердження генерального плану. Отже, відповідно містобудівного законодавства України існує певна ієрархія містобудівної документації, що визначає перспективні напрями використання території в межах населених пунктів.

Крім переліку зазначених містобудівних документів відображення планувальних рішень щодо використання територій, згідно ЗУ «Про землеустрій» передбачає розробку Проекту землеустрою щодо впорядкування території для містобудівних потреб, який є похідним від Генерального плану населеного пункту, Проекту землеустрою щодо впорядкування території населених пунктів, які складаються на основі затверджених у встановленому законодавством порядку генеральних планів населених пунктів або можуть розроблятися окремою їх частиною. Отже, законодавством визначена певна ієрархія планувальної та проектної документації, що визначає перспективне використання земельних ресурсів кожної адміністративно-територіальної одиниці (рис.3.1.).

За даними Міністерства розвитку громад та територій України, станом на 01.01.2019р., Схемами планування території забезпечені всі області країни. Таким чином, наразі застарілою залишається лише схема планування території Київської області, розроблена ще у 1988 році. Стосовно схем планування територій районів, то переважну більшість схем планування територій районів (близько 80 %) розроблено ще за радянських часів, а тому вони не містять

перспективних проектних рішень і є не ефективними для практичного застосування в сучасних соціально-економічних реаліях.



Рис. 3.1. Схема ієрархічної структури планувальної та проектної документації щодо використання земель на різних адміністративно-територіальних рівнях [складено автором].

Застарілість проектних рішень наявних генеральних планів, що не відповідають сучасним реаліям розвитку України, є ключовою проблемою у сфері забезпечення населених пунктів містобудівною документацією. Наразі потребують оновлення, внесення змін або нового розроблення генеральні плани:

- міст обласного значення – 23 (17,6 % від загальної кількості);
- міст районного значення – 91 (37,1 % від загальної кількості);
- селищ міського типу – 373 (54,9 % від загальної кількості);

– сільських населених пунктів – 22801 (85,0 % від загальної кількості).

За період до 1990 року в цілому по регіонах України затверджено 62,0% генеральних планів, а після 2011 року лише 7,7%, і такий стан відображає рівень необхідності активізації розроблення містобудівної документації для вказаної категорії населених пунктів – сіл та селищ.

Моніторинг стану забезпечення територій та населених пунктів України містобудівною документацією засвідчує невисокий рівень її розроблення. Наявність затвердженої містобудівної документації свідчить, що ступінь забезпеченості знижується по мірі зниження значення одиниць планування в ієрархії адміністративно-територіального устрою України. Якщо області та районні центри мають високі показники забезпеченості містобудівною документацією, то сільські населені пункти мають вкрай низький ступінь забезпеченості. При цьому слід враховувати час розроблення та затвердження відповідної містобудівної документації (від 18 до 77%) відбувалось ще за радянських часів, тоді як успішний розвиток населених пунктів і територій вимагає урахування сучасних динамічних змін політичних, соціальних, економічних та технологічних умов їх розвитку. Окрім того, сучасним законодавством України досі не передбачено розроблення окремого виду містобудівної документації для рівня об'єднаних територіальних громад, який би враховував потреби і завдання подальшого їх розвитку.

Відсутність відповідного виду документації та державних будівельних норм знижує ефективність реформи децентралізації та призводить до втрати громадами одного з найбільш ефективних механізмів стратегічного планування свого розвитку.

На сьогодні ситуація стосовно розробки проектної документації, що передбачає перспективне використання земель населених пунктів, поступово змінюється. Зважаючи, що розпоряджатися, а відповідно контролювати подальше використання земель на локальному рівні можуть органи самоврядування, враховуючи при цьому суспільні інтереси громади, розробка

містобудівної документації є необхідністю. Перспективне використання територій пов'язане не лише з перерозподілом земель для подальшого користування членами громади, але є потреба в залученні зовнішніх інвесторів. Перспективне планування території дасть змогу в майбутньому уникнути проблем стосовно використання земель територіальних громад потенційними інвесторами при реалізації своїх проектів, а саме використовуючи земельні ресурси як операційний базис і як засіб виробництва продукту, що обґрунтовує розробку планувальної документації.

Органи місцевого самоврядування розуміють, що безсистемне і безгосподарне використання земельних ділянок, не формує збільшення надходжень до бюджетів місцевих громад, і сподіватись на серйозні зовнішні інвестиції без наявності планувальної документації стає марною справою. Отже, сьогодні складається певний суспільний запит на пріоритетність розробки та затвердження на місцевому рівні планувальних, містобудівних документів.

Крім розробки проектної та планувальної документації, що передбачає перспективне використання земель, не останнє місце в подальшому плануванні використання території населеного пункту займає наявність технічної документації із землеустрою щодо інвентаризації земель, яка, повинна передувати складанню всіх видів містобудівної та землевпорядної документації, а також є необхідною для встановлення місця розташування об'єктів землеустрою, їх меж, розмірів, правового статусу, виявлення земель, що не використовуються, використовуються нерационально або не за цільовим призначенням. А також для кожної новоствореної територіальної громади актуальним є наявність проекту встановлення (відновлення) меж території, який складається для створення сприятливих умов територіального розвитку та забезпечення ефективного використання потенціалу територій.

Отже, існує нагальна потреба врегулювання законодавчо питання стосовно розробки містобудівної та землевпорядної документації на рівні ОТГ. Тобто, враховуючи, що територія ОТГ утворює адміністративну одиницю, яка має

спільні цілі та завдання щодо розвитку території, не розробляти окремо на кожен населений пункт і територіальну громаду, що входить до складу ОТГ планувальну документацію, а розробити Проект розвитку території ОТГ, який буде відображати проектні рішення щодо впорядкування території об'єднаної громади на перспективу.

Враховуючи досить значну кількість передбачених законодавством планових та проектних документів стосовно подальшого використання земель, виникає питання щодо необхідності і доцільності розробки всіх зазначених документів для кожної адміністративно-територіальної одиниці, крім того, деякі питання стосовно подальшого перерозподілу земель неможливо вирішити без певних містобудівних і землевпорядних документів, серед яких: підготовка програм соціально-економічного розвитку; заходи щодо охорони земель, довкілля та здоров'я населення: питання розвитку соціальної, інженерно-транспортної та туристичної інфраструктури, збереження історико-культурної спадщини. Проекти із залученням інвесторів на територію відповідних територіальних громад також мають базуватися на рішеннях містобудівної та землевпорядної документації.

Загальний процес планування території можна розбити на декілька етапів, при цьому кожен наступний є похідним і залежним від попереднього (рис. 3.2.)

На нашу думку, весь процес планування, для досягнення кінцевої мети та вирішення завдань, які поставлені органами місцевого самоврядування варто доповнити авторським наглядом за виконанням проектів і включити його в перелік обов'язкових етапів виконання проектів. Авторський нагляд за виконанням проектів землеустрою відповідно до Закону України «Про землеустрій» (ст. 64) здійснюють розробники документації із землеустрою. Він передбачає перевірку повноти та якості виконання заходів, окремих рішень, передбачених цією документацією, а також вимог нормативно-правових актів з питань здійснення землеустрою. Функціями авторського нагляду є: перевірка повноти і якості здійснення заходів і окремих

рішень, намічених проектом; проведення в разі потреби додаткових розрахунків і уточнення проектних рішень; надання методичної і технічної допомоги землевласникам, землекористувачам і фахівцям господарств.



Рис. 3.2. Порядок виконання робіт щодо планування використання земельних ресурсів та розвитку ОТГ [складено автором].

Під час проведення авторського нагляду обов'язково перевіряють:

- визначення меж землеволодінь і землекористування, умов використання й охорони земель у межах територій з особливими природоохоронними, заповідними і рекреаційними режимами;
- здійснення заходів щодо внутрішньогосподарської організації території;
- виконання робіт, пов'язаних із відновленням і підвищенням родючості ґрунтів, захистом земель від ерозії та інших несприятливих

чинників, рекультивацією порушених земель і землюванням малопродуктивних угідь.

Виконавці авторського нагляду (як правило, це автори проекту) одержують спеціальне завдання, ведуть журнал авторського нагляду, за потреби вносять зміни в графічну частину проекту.

Терміни здійснення авторського нагляду за виконанням проектів землеустрою визначають відповідно до графіка реалізації проекту землеустрою. Результати, одержані під час авторського нагляду за реалізацією проекту землеустрою, заносять у журнал. Порядок ведення такого журналу встановлює центральний орган виконавчої влади з питань земельних ресурсів. Авторський нагляд передбачає:

- періодичну перевірку збереження перенесених в натуру елементів проекту, умов і режиму використання й охорони земель;
- нагляд за повнотою і точністю виконання планів здійснення проекту;
- надання практичної допомоги господарству в освоєнні проекту.

Під час авторського нагляду виявляють ефективність проекту, позитивні сторони і недоліки під час його здійснення, за потреби підготовляють пропозиції щодо уточнення і коригування розроблених проектних рішень. Нагляд проводять за участю галузевих спеціалістів, а при освоєнні земель, будівництві - представників підрядних організацій.

Під час авторського нагляду обов'язково проводять обстеження в натурі, виявляють причини невідповідності здійснюваних заходів наміченим проектам. Розробляють заходи щодо усунення відхилень від проекту, порушень у технології виконання робіт і використанні землі.

Авторський нагляд за виконанням проекту землеустрою здійснюють розробники документації із землеустрою. За потреби до авторського нагляду залучають представників підрядних організацій, які реалізують такий проект.

Результати, одержані під час авторського нагляду, заносять у відповідний журнал авторського нагляду за виконанням проекту землеустрою. Після

здійснення першого нагляду і занесення запису у журнал виявлених недоліків чи порушень представник розробника (проектант) проекту землеустрою передає журнал до територіального органу земельних ресурсів з подальшим його поверненням розробнику.

Враховуючи, що основним документом для обґрунтування довгострокової стратегії планування та забудови території є Генеральний план населеного пункту, який складається на основі ДБН Б 1.1-15:2012, «Склад та зміст Генерального плану населеного пункту», а його основні показники розраховують на етап 15-20 років, вважаємо за доцільне здійснювати певний контроль за виконанням завдань поставлених при його розробці. Крім того, одним із положень затверджених у зазначеному нормативному акті визначено, що у складі генерального плану відповідно до завдання додатково може виділятися розрахунковий етап від 3 до 7 років з визначенням орієнтовної вартості заходів щодо його реалізації.

Як рекомендація в приведених положеннях ДБН Б 1.1-15:2012 вказано, що може однією із складових Генерального плану може бути «Концепція генерального плану населеного пункту», яка «визначає: а) стратегію розвитку населеного пункту, у тому числі розрахункові параметри демографічного, економічного та соціального розвитку населеного пункту; б) напрями і орієнтовані параметри територіального розвитку, формування інженерно-транспортної інфраструктури; в) функціонально-планувальну структуру населеного пункту; г) приміську зону». На наш погляд, це повинен бути обов'язковим розділом Генерального плану, при чому необхідно визначити контрольні заходи дотримання передбачених проектних рішень. Адже, разом із прийняттям рішення щодо затвердження Генерального плану, органи місцевого самоврядування беруть на себе відповідальність щодо виконання завдань передбачених проектом.

Крім того, вважаємо доцільним визначення ключових показників ефективності проекту, адже враховуючи досить поширений досвід щодо

невиконання завдань передбачених органами влади щодо розвитку територій, та витрати досить значних коштів на розробку проектної та планувальної документації, місцеві громади повинні мати певний результат та звіти про виконання взятих зобов'язань представниками цих громади. Доцільне визначення ключових показників ефективності проєкту, а саме: фінансові наслідки його реалізації; вигоди й витрати, включаючи оцінку екологічних та соціальних наслідків. Крім того, враховуючи випадки, коли неналежно виконуються завдання, передбачені органами влади щодо розвитку територій, та з метою уникнення значних фінансових витрат на розробку проектної та планувальної документації, місцеві громади повинні мати певний результат і звітність представників влади про виконання зобов'язань взятих перед громадою.

Крім Генерального плану, окремо для кожного населеного пункту або його частини раціонально розробляти Детальний план території, який визначає планувальну організацію, функціональне призначення, просторову композицію, параметри забудови та ландшафтної організації частини території (її структурно-планувального елементу), призначеної для комплексної забудови.

На нашу думку, розробка всіх видів містобудівної та землевпорядної документації повинна мати техніко-економічне обґрунтування доцільності розробки проектних документів, що передбачені законодавством.

Однозначно можемо стверджувати, що розробка містобудівної та землевпорядної документації в умовах реформування системи державного управління, з метою планування подальшого розвитку територій є необхідною умовою. Серед проблем, які виникають нині у діяльності об'єднаних територіальних громад і які потребують врегулювання та практичного вирішення, в тому числі шляхом формування планувальних документів, можна назвати наступні: невизначеність меж територіальних громад, наявність земель державної власності за межами населених пунктів на території громад, неможливість одержання новоствореними територіальними громадами

інформації про земельні та інші природні ресурси на їх території, що не дозволяє здійснити планування використання та охорони земель, залучати інвестиції в освоєння земельних ділянок, забезпечувати резервування земель для розвитку малого і середнього бізнесу, розробляти планувальну документацію на всю територію об'єднаної громади, вирішувати питання відчуження земельних ділянок державної і комунальної власності у приватну власність, захищати права на землю громадян, юридичних осіб, територіальної громади тощо.

Планування розвитку території об'єднаної територіальної громади має бути багатофункціональним процесом, відповідно, воно є достатньо складним в розробці та реалізації. Також додаткове навантаження системі планування території додає розгалуженість в просторі і часі. Саме тому система просторового плану розвитку території об'єднаної територіальної громади на місцевому рівні не обмежується підготовкою лише однієї містобудівної документації, а являє собою послідовність розробки документів, що мають формувати цілісну систему.

Отже, об'єктивно можна стверджувати, що управління земельними ресурсами територіальних громад потребує оцінки, аналізу та перспективного планування, що дасть змогу досягати рівноваги територіальної системи, збалансування її соціально-економічного розвитку. Ефективне управління природними і соціально-економічними ресурсами територіальної громади неможливі без створення стратегічних планів територіального розвитку. Під час підготовки програм соціально-економічного розвитку територій в розрізі адміністративно-територіальних одиниць важливо обґрунтувати доцільність проектних рішень, що дасть змогу не лише передбачити ефективне використання земельних ресурсів, а раціонально використати кошти місцевих бюджетів. З цією метою при розробці містобудівної та землевпорядної документації пропонуємо виконувати техніко-економічного обґрунтування розробки документації, що дасть змогу

визначити перспективи змін у використанні земель, встановити зони з особливими умовами використання, оптимізувати надходження від земельних платежів, виявити перспективи і ризики залучення інвесторів на тих чи інших територіях.

3.2. Взаємодія органів місцевого самоврядування та органів державної виконавчої влади щодо управління земельними ресурсами.

Конституцією України ще в 1996 р. територіальна громада визначена головним суб'єктом місцевого самоврядування, джерелом владних повноважень органів і посадових осіб місцевого самоврядування, проте на протязі майже 20 років так і не було сформовано механізмів, які б дозволили їй стати повноцінним учасником управління публічними справами. На сьогодні в Україні прийнято низку нормативно-правових актів, що визначають нові вектори розвитку місцевого самоврядування й водночас формування територіальних громад, але такий розвиток практично не можливий без тісної взаємодії органів місцевого самоврядування з органами виконавчої влади.

Проблематику взаємодії органів місцевого самоврядування з органами виконавчої влади в контексті розмежування їхніх повноважень, суттєвою мірою актуалізовано в працях багатьох вчених, таких як: Ю. Ганущак, С. Майстро, А. Нестеренко, Л. Полях, В. Солових та ін.. Багато уваги приділяється загальним питанням узаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування, яку досліджували Н. Гончарук, Л. Прокопенко, А. Крусян, Г. Макаров, О. Держалюк, Ю. Каплан, Я. Малик, Н. Мельтюхова, Л. Набока, Н. Фоміцька та ін. Водночас питання взаємодії органів публічної влади у сфері управління земельними ресурсами та регулювання земельних відносин ще не отримало системного характеру. Можна зазначити, що наразі не визначено

механізмів взаємодії органів місцевого самоврядування з органами виконавчої влади щодо формування та організації системи управління земельними ресурсами територіальних громад. Хоча така взаємодія є досить актуальною і потребує обґрунтування визначення моделі взаємодії, шляхів та принципів.

Взаємодія органів місцевого самоврядування з органами державної виконавчої влади у сфері управління земельними ресурсами представляє собою систематизовану сукупність їхніх обопільних дій (кроків, заходів), що здійснюються на основі визначених принципів та з використанням комплексу методів і засобів з метою налагодження та здійснення їхньої співпраці у вирішенні стратегічних і оперативних питань, зокрема і щодо здійснення управління земельними ресурсами, регулювання земельних відносин, контролю за використанням та охороною земель.

Вітчизняним законодавством передбачена низка механізмів щодо взаємодії органів місцевого самоврядування з органами державної виконавчої влади, зокрема таких: делегування повноважень; розроблення та реалізація програм, проектів і заходів та відповідних бюджетів; розподіл між територіальними громадами переданих з державного бюджету коштів у вигляді дотацій, субвенцій; ініціативи (пропозиції) щодо вирішення певних питань (місцевого і загальнонаціонального значення); звернення до суду; участь у консультаціях; обмін досвідом, знаннями та інформацією; організація спільного навчання державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування; спільні заходи (засідання, громадські слухання, форуми, круглі столи, конференції, наради та ін.); спільна організація конкурсів проектів; обопільний контроль над реалізацією спільно визначених заходів тощо [9].

Більшість сучасних вчених трактує місцеве самоврядування як відносно децентралізовану форму публічного управління на місцевому рівні, що здійснюється органами місцевого самоврядування і формується місцевими

жителями, які є найбільш зацікавленими у результатах їх діяльності. Одним із ключових понять, які розкривають сутність інституту місцевого самоврядування, є автономність. Органи місцевого самоврядування розглядаються як самостійний елемент державної (публічно-владної) системи, який має чітко визначену в законі сферу компетенції, а також чітко зафіксовані права, обов'язки і відповідальність. Ключовими ознаками такої самостійності є:

- формування органів влади «знизу», тобто шляхом прямих виборів членами самоврядної спільноти;
- реальне існування автономних в межах своєї компетенції різних рівнів місцевого самоврядування, а також органів самоорганізації населення та громадського самоврядування з переданим їм колом повноважень і засобів по їх реалізації;
- наявність муніципальної власності на землю, тобто власності жителів (громадян) даного місцевого співтовариства на територію спільноти.

Відповідно, методологічні підходи, які держава закладає в управління соціально-економічним розвитком територій, мають базуватися на наступних принципах:

- субсидіарності – органи влади нижчого рівня делегують органам влади вищого рівня лише ті функції, які вони не можуть виконувати самостійно;
- партнерства – розвиток співробітництва між гілками влади, регіонами, населенням, бізнесом;
- фінансової автономії – право на власні, необхідні для реалізації визначених повноважень фінансові ресурси.

Місцеве самоврядування має відповідати двом основним соціальним запитам: по-перше, реалізації права громадян на участь в управлінні місцевими справами, по-друге, створенню ефективної влади на місцях, здатної задовольняти як життєво важливі потреби населення, так і інтереси загальнодержавного розвитку. У загальносвітовій практиці моделі місцевого самоврядування розрізняються за тією ознакою, наскільки територіальний

рівень управління є вільним від центральної влади в ухваленні рішень і є автономним у використанні відповідних ресурсів для їх реалізації. Поява тих чи інших моделей була обумовленою специфікою соціальної організації конкретних суспільств (у тому числі, їх політичною і правовою культурою). Важливо, однак, відзначити, що спільними для країн з розвиненими демократичними інститутами є тенденції як до зближення названих моделей місцевого самоврядування, так і до посилення децентралізації управління, в тому числі підвищення автономії місцевого самоврядування, його ролі та впливу на вирішення публічних справ [9].

Незважаючи на прагнення повної самостійності щодо прийняття рішень стосовно використання земельних ресурсів, використання їх повинно бути в межах визначених законодавством норм і правил, особливо це стосується земель таких категорій як: землі житлової та громадської забудови в частині дотримання обмежень на їх використання; землі лісогосподарського призначення в частині їх використання відповідно цільового призначення та дотримання природоохоронних норм; землі водного фонду в частині дотримання водоохоронних норм тощо. Отже, використання земель комунальної власності передбачає не лише розпорядження такими землями на розсуд громади, але й певну відповідальність та дотримання встановлених законодавством норм та правил.

Земельним кодексом України (ст.83) передбачено землі, які можуть перебувати у комунальній власності і в той же час не можуть передаватись у приватну власність, а саме:

а) землі загального користування населених пунктів (майдани, вулиці, проїзди, шляхи, набережні, пляжі, парки, сквери, бульвари, кладовища, місця знешкодження та утилізації відходів тощо);

б) землі під залізницями, автомобільними дорогами, об'єктами повітряного і трубопровідного транспорту;

в) 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;

г) землі лісогосподарського призначення, крім випадків, визначених цим Кодексом;

г) землі водного фонду, крім випадків, визначених цим Кодексом;

д) земельні ділянки, які використовуються для забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування;

е) земельні ділянки, штучно створені в межах прибережної захисної смуги чи смуги відведення, на землях лісогосподарського призначення та природно-заповідного фонду, що перебувають у прибережній захисній смузі водних об'єктів, або на земельних ділянках дна водних об'єктів;

є) землі під об'єктами інженерної інфраструктури міжгосподарських меліоративних систем, які перебувають у комунальній власності.

Перелік таких земель свідчить, що вони відносяться до різних категорій цільового використання і їх подальше використання, згідно законодавства, повинно бути погоджене з різними відомчими органами, отже, повинна бути взаємодія органів місцевого самоврядування з відомчими структурами.

Таблиця 3.1.

Органи виконавчої влади, які взаємодіють з органами місцевого самоврядування щодо використання земель комунальної власності [складено автором]

Категорія земель	Цільове використання	Орган виконавчої влади, що погоджує використання земель
Землі житлової та громадської забудови	землі загального користування населених пунктів (майдани, вулиці, проїзди, шляхи, набережні, пляжі, парки, сквери, бульвари, кладовища, місця знешкодження та утилізації	Міністерство розвитку громад та територій України (Державна сервісна служба містобудування України); Міністерство розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України (Державна служба

	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 лісогосподарського призначення	землі лісогосподарського 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 лісогосподарського 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)

Отже, відповідно до чинного законодавства, в межах території громади перебувають землі різних категорій цільового використання і відповідно місцевим органам влади при розміщені будь-яких об'єктів чи плануванні подальшого використання територій, потрібно погоджувати дії щодо відведення з відповідними органами виконавчої влади. Відповідно порядок

погодження і затвердження передбачено статтями 186, 186¹ ЗКУ. Аналізуючи положення вказаних статей, можна зазначити, що органи місцевого самоврядування не вправі прийняти самостійно рішення щодо перерозподілу земель, їх передачі у користування, зміни цільового призначення, зміни меж земель деяких категорій тощо. Отже, взаємодія органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади передбачена положеннями земельного законодавства (рис. 3.3.).



Рис. 3.3. Взаємодія органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади в питаннях управління земельними ресурсами на місцевому рівні [складено автором]

Досить значне місце щодо управління земельними ресурсами територій громади має взаємодія та співпраця органів місцевого самоврядування та територіальних органів виконавчої влади, що реалізують державну політику у сфері земельних відносин, землеустрою, земельного кадастру. На сьогодні такими органами є територіальні підрозділи Державної служби України з питань геодезії, картографії та кадастру, які з 2013 року мали в своєму розпоряджанні землі державної власності за межами населених пунктів, що наразі, відповідно до розпорядження Уряду № 60-р від 31.12.2018р. щодо передачі земельних ділянок сільськогосподарського призначення державної власності у комунальну власність об'єднаних територіальних громад. Зважаючи, що процес передачі триває, має місце тісна співпраця і взаємодія органів місцевого самоврядування і органів Держгеокадастру.

На нашу думку, враховуючи, що досить тривалий час органи місцевого самоврядування не мали змогу розпоряджатися сільськогосподарськими землями за межами населених пунктів, адже в період 2001-2013 року ними розпоряджалися районні державні адміністрації відповідно до чинного на той час Земельного кодексу України, а управління земельними ресурсами територій громади мала децентралізований характер, є нагальна потреба формування земельно-інформаційної системи на рівні територіальних або об'єднаних територіальних громад. Фактично така система створювалась досить тривалий час (1993-2018рр.) територіальними органами виконавчої влади, що реалізують державну політику у сфері земельних відносин, а отже має місце передачі сформованої бази даних по земельних ресурсах на рівень громад або відкриття доступу органам місцевого самоврядування до земельно-інформаційної системи з можливістю подальшого користування нею та внесення відповідних змін, які виникають в процесі користування землею.

Враховуючи, що на теперішній час на регіональному рівні запроваджена і функціонує земельно-інформаційна система, яка формує базу даних щодо використання земельних ресурсах в межах адміністративних одиниць, в рамках

децентралізації виникла необхідність електронної взаємодії ОМС та державних територіальних органів управління земельними ресурсами, що розширить можливості електронного місцевого самоврядування. Механізм реалізації такої взаємодії можна визначити відповідними заходами у програмах розвитку місцевого самоврядування.

Разом з тим загальна ефективність електронної взаємодії органів місцевого самоврядування, органів державної виконавчої влади, територіальних громад і суспільства загалом залежить від належної підготовленості всіх сторін, запровадження стандартизованих технологій та сервісів, які б були зрозумілі навіть користувачам без спеціальної освіти та забезпечували спрощений доступ до публічної інформації.

Наразі є певні слабкі сторони щодо взаємодії владних структур місцевого рівня з відповідними органами влади районного та регіонального рівня та в межах різної адміністративної підпорядкованості. Серед слабких сторін взаємодії органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади можна назвати наступні:

- недостатнє програмне забезпечення, яке дозволяє забезпечити користування земельно-інформаційною базою на рівні громади;
- кадрове забезпечення, яке потребує відповідної фахової підготовки в сфері управління земельними ресурсами;
- відсутність мотивації для взаємодії, яка може бути досягнута через інформування результатів взаємодії.

Запровадження заходів спрямованих на взаємодію органів місцевого самоврядування та органів державної виконавчої влади щодо управління земельними ресурсами та регулювання земельних відносин на рівні територіальних громад може бути забезпечено шляхом передбачення їх, крім нормативно-правових документів, у програмах розвитку місцевого самоврядування, а також без закріплення положень про них у будь-яких документах, а через розуміння та зацікавленості обох сторін, що призведе до

позитивного результату. Це сприятиме переходу взаємодії органів місцевого самоврядування та органів державної виконавчої влади на новий рівень. Така взаємодія характеризуватиметься синергійністю та доповнюваністю, а отже, буде більш результативною.

Крім того, територіальні органи Держгеокадастру реалізують державну політику у сфері здійснення державного нагляду (контролю) в агропромисловому комплексі, у сфері земельних відносин та здійснює державний нагляд (контроль) за дотриманням земельного законодавства, використанням та охороною земель усіх категорій і форм власності. Тобто, має місце і взаємодія органів Держгеокадастру та місцевого самоврядування щодо контролю за використання земель на території громад, адже контроль є однією із складових управлінської діяльності і виключати його із функцій управління самоврядних органів не можливо (рис. 3.4.).

Крім того, вважаємо за доцільне налагодити механізм взаємодії всіх структур, задіяних у вирішенні питань управління земельними ресурсами, який передбачає прийняття узгоджених та спільних рішень відносно перерозподілу земель окремих адміністративно-територіальних одиниць, виявлення проблем у їх використанні та прийняття рішень щодо їх усунення.

Взаємодія органів державного управління і представницьких органів місцевого самоврядування потрібна і логічно обґрунтована: по-перше, це дозволяє найефективніше реалізовувати принцип поєднання державного і місцевого інтересів при здійсненні управління на місцях; по-друге, здійснення делегованих повноважень обласними державними адміністраціями дозволяє поліпшити якість державного управління, оскільки державні завдання вирішуються з розумінням суті проблем населення області або району і з урахуванням місцевих можливостей; по-третє, таке делегування дозволяє уникнути створення громіздких і численних виконавчих органів обласних і районних рад за збереження якості здійснення повноважень.



Рис. 3.4. Взаємодія органів управління земельними ресурсами з органами державної влади та місцевого самоврядування в питаннях щодо управління земельними ресурсами.

Головною метою місцевого самоврядування, виходячи з європейського досвіду, є формування життєздатних територіальних громад, що забезпечуватимуть громадянам високу якість життя за рахунок повного використання місцевих ресурсів, широкого залучення всіх громадян до вирішення місцевих питань.

В умовах розвитку системи електронного врядування доцільним є налагодження системи взаємодії органів місцевого самоврядування та органів державної виконавчої влади шляхом створення єдиної бази даних щодо використання земель територіальних громад, формування єдиного сервісного контенту електронного документообігу між місцевими службами, відомствами

та державними установами, які визначають норми, правила користування земельними ділянками, узгоджують використання земель різних категорій.

3.3. Концепція управління земельними ресурсами територіальних громад в Україні.

З початком адміністративної реформи в Україні та запровадженням процесу децентралізації система управління земельними ресурсами набула суттєвих змін, адже норми земельного законодавства суттєво обмежували права органів місцевого самоврядування щодо здійснення управлінських функцій стосовно територій, які входили до меж сільських, селищних і міських рад. Відповідно, процес управління земельними ресурсами розглядався переважно як діяльність держаних органів влади, але, в ході адміністративного реформування відбулись суттєві зміни щодо процесу управління земельними ресурсами. Особливо актуально ці питання постали в контексті розвитку місцевого самоврядування в нашій країні і, починаючи з 2014 року, набули нового імпульсу в рамках децентралізації та посилення реальної здатності територіальних громад розпоряджатися власним майном та ресурсами, основними з яких є саме земельні.

Управління земельними ресурсами представляє собою певну систему, яка складається з безлічі взаємодіючих елементів, що є упорядкованими і відрізняються функціональними цілями, діють автономно, але спрямовані на досягнення загальної мети, а саме, створення і забезпечення функціонування системи земельних відносин і землекористування, що дає змогу найбільшою мірою задовольняти потреби суспільства, які пов'язані з використанням землі.

У п р а в л і н н я з е м е л ь н и м и р е с у р с а м и
т е р и т о р і а л ь н и х г р о м а д н е е ф е к т и в н е б е з

створення необхідних механізмів збалансованого землекористування, що включає конкретний інструментарій для забезпечення умов сталості при використанні одного з основних національних багатств нашої країни - землі. Земельні ресурси як складова природно-ресурсного потенціалу країни є унікальним об'єктом, на який спрямовані інтереси всіх членів суспільства, оскільки земля є універсальним фактором суспільного життєзабезпечення. Рівень їх використання та відтворення визначається характером впливу на них суб'єктів господарювання.

В межах раціональної системи управління та регулювання економічних процесів земельні ресурси на рівні територіальних громад традиційно розглядаються не тільки як засіб відтворення матеріальних благ, але і як основа оподаткування, інвестування та соціально-економічного розвитку території. Поглиблений предметний аналіз стану земельних ресурсів, які передані до комунальної форми власності і динаміки їх трансформації, організації та принципів функціонування системи самоврядного управління земельними ресурсами загострює ряд глобальних проблем, які потребують нагального вирішення.

Вважаємо, що розробку напрямів вдосконалення системи управління земельними ресурсами територіальних громад і комплексу заходів

нормативно-правового, методичного та організаційного характеру в цій сфері необхідно здійснювати з урахуванням систематизації накопиченого управлінського досвіду на основі сучасних методів наукових досліджень. Найважливішого значення при цьому набуває створення обґрунтованої методологічної платформи для організації управлінського процесу – Концепції управління земельними ресурсами територіальних громад (надалі – Концепції).

Термін «концепція» походить від латинського слова «conceptio» – сприйняття і має декілька тлумачень. По-перше, під концепцією розуміють систему поглядів на певні явища, спосіб розуміння явищ, дій, теорії. По-друге, концепція – це форма і засіб наукового пізнання, що є способом розуміння, пояснення, тлумачення основної ідеї, теорії; науково обґрунтоване і логічно доведене вираження основного змісту теорії, але, на відміну від теорії останньої, воно ще не може бути втіленим у систему точних наукових понять. По-третє, в економіці під концепцією розуміють систему поглядів, помислів, що визначають основний напрям, стратегію і тактику реалізації бізнесово-підприємницьких проєктів, програм [28]. Окрім цього, термін «концепція» можна використовувати як позначення основоположної ідеї, єдиного задуму чого-небудь. Програмний документ про розвиток території є розгорнутим викладом цілісної основоположної ідеї, яка втілена в стратегічних цілях і конкретній системі приватних завдань, реальність якої підтверджена відповідним ресурсним забезпеченням [42].

Крім того, науково обґрунтований розвиток вимагає раціонального підходу до вирішення нагальних проблем. Стратегічний план розвитку будь-якої соціально-економічної системи фіксується у вигляді концепції, що містить стратегії та програми розвитку окремих соціально-економічних сфер. Метою Концепції щодо подальшого напрямку розвитку системи управління земельними ресурсами в межах територіальних громад є визначення складових системи управління, здатних гнучко та оперативно реагувати на можливі зміни внутрішньої та зовнішньої соціально-економічної ситуації.

Для реалізації цілей і завдань Концепції визначаються етапи розвитку, які дають змогу фіксувати стан виконання окремих заходів і завдань у конкретні терміни. Варто зазначити, що Концепція повинна бути орієнтована не тільки на звичайне нарощування кількості ресурсів, а й на підвищення ефективності їх використання, тим більше, що земля як ресурс потребує постійного нагляду за її станом та запровадження заходів щодо її охорони та збереження. В цілому можна виділити чотири стадії розробки будь-якої концепції: аналіз проблем, формулювання мети і стратегій, оцінка можливих наслідків, вибір оптимальної стратегії. На нашу думку, не менш важливими складовими повинні буди етапи реалізації Концепції та очікуванні результати.

Стадія аналізу проблем включає:

- з'ясування системних диспропорцій в соціально-економічному розвитку і факторів, які їх спричиняють;
- аналіз механізмів виникнення та відтворення диспропорцій;
- виявлення основних проблем, їх поділ на зовнішні (актуальні для всієї країни) і внутрішні (притаманні тільки конкретній території);
- встановлення зв'язків і залежностей між окремими проблемними територіями;
- формулювання меж можливого втручання влади відповідного рівня для вирішення наявних проблем;
- визначення факторів, вплив на які дає змогу більш ефективно вирішити проблему;
- встановлення термінів, необхідних для вирішення проблеми.

Варто зазначити, що якщо в результаті аналізу було виявлено проблеми, які виникли через диспропорції в зовнішньому середовищі (на державному рівні), то органам влади відповідного рівня необхідно детально описати їх зміст і передати свої пропозиції щодо їх подолання на вищий рівень.

На стадії формулювання мети і стратегій на підставі проведеного аналізу

здійснюється:

- розробка мети і завдань розвитку;
- перевірка сформульованих мети і завдань на предмет узгодженості, а також відповідності цілям розвитку вищих рівнів;
- опрацювання максимальної кількості варіантів вирішення поставлених завдань;
- проведення аналізу ресурсів, економічних важелів впливу, їх можливих комбінацій та особливостей застосування для досягнення поставлених завдань.

Таким чином, одночасно з розробкою варіантів досягнення цілей і вирішення завдань формуються та визначаються шляхи їх реалізації. Зміст цієї стадії полягає у визначенні конкретних заходів і забезпеченні належної концентрації ресурсів за низкою пріоритетних напрямів, уникаючи їх розпорошення.

Оскільки головне призначення Концепції – слугувати основою для прийняття довгострокових і поточних управлінських рішень, то можна стверджувати, що її не можна називати ані планом, ані програмою, ані прогнозом майбутньої діяльності та її наслідків. Одним із основних завдань Концепції є визначення тактичних і стратегічних підходів до вирішення нагальних і перспективних регіональних проблем. Виходячи з цього, Концепція управління земельними ресурсами територіальних громад дає змогу забезпечити єдність, комплексність і стратегічний характер ухвалення управлінських рішень, забезпечуючи ефективність роботи системи управління в цілому. Коли проблеми, що стояли перед системою до ухвалення концепції, вирішуються або змінюється їх характер, виникає потреба в підготовці нової концепції.

Метою Концепції управління земельними ресурсами територіальних громад є визначення напрямів організації ефективного управління земельними ресурсами на рівні місцевого самоврядування для забезпечення формування

оптимальної інфраструктури управління земельними ресурсами, задоволення інтересів громадян та узгодження інтересів держави і територіальних громад щодо регулювання земельних відносин.

Відповідно до цієї мети Концепція спрямована на вирішення таких основних завдань:

- аналіз використання земельних ресурсів територіальної громади, визначення існуючої структури земельного фонду території;
- систематизація процесів, що відбуваються в структурі земельного фонду та системі правовідносин на землю;
- визначення напрямів формування оптимальної інфраструктури управління земельними ресурсами та регулювання земельного ринку, розвитку підсистем забезпечення її функціонування;
- розробка системного підходу та методологічної основи вдосконалення управління земельними ресурсами на місцевому рівні, спрямованих на: вирішення завдань землеустрою; ведення моніторингу земель; регулювання орендних відносин на землю; стимулювання приватизаційних та інвестиційних процесів; налагодження системи самоврядного та громадського контролю за використанням та охороною земель.

Реалізація Концепції створить реальний базис для формування оптимальної дієвої системи управління земельними ресурсами на місцевому рівні на наступні 15-20 років. Необхідно також відзначити, що Концепція, визначаючи ключові напрями оптимізації системи управління земельними ресурсами є складовою комплексного прогнозу соціально-економічного розвитку громад. При цьому перш за все варто враховувати підходи до управління об'єктами нерухомості, комунальними підприємствами, майновими комплексами, господарськими товариствами, що перебувають у комунальній власності, залучення інвестицій та розвиток земельно-ринкових відносин на місцевому рівні.

Сформовані мета і завдання Концепції системи управління земельними ресурсами територіальної громади визначають її структуру і дають змогу систематизувати її основні складові (рис. 3.5.).

В цілому Концепція передбачає аналіз сучасного стану земельних ресурсів, визначення проблем, що спричиняють недоліки в системі управління земельними ресурсами та неефективне їх використання. Невід'ємною складовою її є планування заходів, спрямованих на оптимізацію системи управління земельними ресурсами та шляхи їх реалізації.

Першою складовою Концепції, є «Аналіз сучасного стану земельних ресурсів територіальної громади», що дасть змогу виявити проблеми в його використанні та запровадити подальші напрями їх вирішення. На сьогодні розподіл земельного фонду передбачений за категоріями цільового використання, видами економічної діяльності, окремими видами угідь, придатністю до їх використання в сільському господарстві, формами власності тощо. Аналізуючи використання земель за тією чи іншою ознакою, можна виявити тенденції розвитку земельних відносин, порушення норм законодавства у користуванні землею та негативні наслідки землекористування, а також відповідність ефективному та раціональному використанню земель.



Рис. 3.5. Концепція управління земельними ресурсами об'єднаної територіальної громади в Україні (складено автором)

Вважаємо, що основною проблемою, яка унеможливить або може спричинити проблему щодо аналізу стану земельних ресурсів громади є відсутність повного та прозорого доступу органів місцевого самоврядування до єдиної земельно-кадастрової системи країни, як основного інформаційного ресурсу щодо сучасного використання земель на території адміністративно-територіальної одиниці будь-якого рівня. Саме дані єдиної земельно-кадастрової системи забезпечують можливість аналізу земельного фонду, зокрема визначити динаміку змін структури земельного фонду, процесів якісних змін земель, процеси трансформації правовідносин на землю. Крім того, така система дає змогу оперативно відстежувати зміни земельного

фонду, ринку землі, отримувати актуальну та достовірну інформацію про наявність і склад земель, їх якісний стан.

В межах складової «Організаційна складова управління земельними ресурсами громади» необхідно також виділити ряд проблемно орієнтованих підсистем, що забезпечують її формальне функціонування. Особливе місце в управлінні земельними ресурсами займають завдання щодо організації інвентаризації земель, територіального і внутрішньогосподарського землеустрою, моніторингу та різних видів обстежень земель (геоботанічних, ґрунтових, агрохімічних), у процесі яких формуються й уточнюються планово-картографічні матеріали, дані про якісні характеристики земель, які є основою для створення державного земельного кадастру, відображення стану земель на підпорядкованій території та динаміки їх змін.

Крім того, поступальний розвиток земельної реформи створює умови для активізації земельного ринку, обслуговування якого передбачає виконання оперативних робіт відносно встановлення меж та опису земельних ділянок, що залучені до цивільно-правового обігу. Організаційна схема реалізації цих процесів на локальному (базовому) рівні побудована таким чином: фінансування планових та проектних робіт у сфері землеустрою, моніторингу стану земель, здійснення заходів щодо запобігання негативних явищ у земельному фонді проводиться на конкурсній основі серед підрядних організацій, які мають право на їх виконання.

Крім того, оптимізувати систему управління земельними ресурсами можливо також, дотримуючись принципів ефективної взаємодії органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади, залучених до управлінського процесу, а також за допомогою формування збалансованої структури підсистем, які забезпечують управління земельними ресурсами. Хоча можна стверджувати, що майже всі форми регулювання економіки певною мірою взаємопов'язані, проте їх аналіз дає змогу виділити досить великий клас управлінських завдань, максимально близьких за адміністративною топологією

й економічною сутністю, визначивши їх раціональну та обґрунтовану ієрархію. Зокрема, оптимізація ведення земельного кадастру та організація землеустрою, розвиток земельно-орендних відносин, приватизації та інвестиційної діяльності, впровадження сучасних інструментів ринку нерухомості, що, по суті, є основою, без якої неможливе вирішення завдань щодо регулювання використання земель в межах громад.

Планування щодо використання земель здійснюється на основі дозволеного землекористування, з урахуванням організації територій земельних ділянок відповідно до довгострокових програм соціально-економічного розвитку територій. У свою чергу, управління земельними ресурсами, разом з іншими суміжними формами державного регулювання економіки (механізмами оздоровлення підприємств, розвитку ринку цінних паперів), являє собою складову єдиної системи управління власністю.

Проведення земельної реформи передбачає зростання кількості зареєстрованих землевласників і землекористувачів, що актуалізує затребуваність інформації про земельні ділянки, одержуваної в результаті їх інвентаризації. Створення земельно-кадастрових карт, уточнення планово-картографічних матеріалів за результатами нової аерофотозйомки, опис характеристик земель та облік цієї інформації в базах даних автоматизованого земельного кадастру є основою для вирішення завдань оцінки оподаткування земель і державного регулювання ринку нерухомості.

Створення інформаційної основи Державного земельного кадастру досягається шляхом інвентаризації земель, в результаті якої повинні бути вирішені окремі групи завдань. До першої групи належать завдання щодо встановлення меж району, населеного пункту, а також земельної ділянки:

- встановлення меж і (в разі необхідності) їх закріплення на місцевості;
- виявлення всіх земельних ділянок, які використовуються на законних підставах і незаконно;

- виявлення порушень земельного законодавства, визначення юридичних і фактично сформованих меж земельних ділянок;
- визначення площ земельних ділянок;
- виявлення спірних меж.

Наступна група завдань стосується збору відомостей про правовий статус земельних ділянок:

- встановлення всіх суб'єктів права і землекористувачів, а також їх речових і зобов'язальних прав;
- встановлення обмежень і обтяжень ділянок чи об'єктів, що їх зумовлюють;
- виявлення земельних ділянок, які використовуються незаконно;
- збір інформації про фізичні характеристики об'єктів нерухомості.

Основними принципами при проведенні робіт щодо інвентаризації земель повинні стати умови:

- повноти охоплення всіх земель території;
- використання земельної ділянки в якості основної облікової одиниці;
- відображення сучасної фактичної ситуації в частині меж і використання земельної ділянки.

Дотримання певних принципів та поступове здійснення заходів передбачених всіма складовим Концепції забезпечить запланований розвиток території громади, але вважаємо, що виконання передбачених завдань повинно супроводжуватися відповідним контролем, який забезпечить дотримання вимог і норм на всіх етапах розвитку. Отже, важливою складовою системи управління земельними ресурсами на будь-якому рівні є питання щодо організації системи земельного контролю, адже подальше реформування земельних відносин та формування ринку землі щороку виявляє збільшення кількості негативних фактів щодо ефективного використання земельних ресурсів, різних зловживань при здійсненні операцій із земельними ділянками.

Наразі, незважаючи на досить тривале реформування системи управління земельними ресурсами та відповідно намагання вдосконалити контроль щодо використання земель, як і раніше зберігається високий рівень самовільного зайняття земель. Крім того, набули масового поширення факти ухилення від оформлення і переоформлення прав на землю, несвоєчасність земельних платежів. Але на сьогодні відсутні чіткі механізми залучення порушників до відповідальності і визначення шкоди, заподіяної ними.

Наразі основна частина порушень пов'язаних з використанням земель, в тому числі самовільне зайняття земель, є проблемою саме територіальних громад, адже, це напряму стосується не сплати земельного податку і відповідно недоотримання коштів до місцевого бюджету. Отже, запровадження самоврядного та громадського контролю щодо використання земель повинна буди серед пріоритетних напрямів оптимізації системи управління земельними ресурсами в межах громади.

Результати реалізації положень Концепції передбачають оптимізацію управління на місцевому рівні і вирішення завдань:

- захист інтересів суспільства і громадян, які проживають на території громади;
- забезпечення вимог щодо охорони, раціонального використання земель комунальної власності;
- підвищення прибутковості об'єктів власності на землю;
- поліпшення стану об'єктів комунальної власності, підвищення їхньої ринкової вартості;
- оптимізація виробничих витрат на поліпшення об'єктів комунальної власності;
- забезпечення інтересів територіальних громад у процесі розробки реалізації комплексних програм розвитку муніципальних утворень;
- вирішення соціальних завдань, пов'язаних з використанням муніципальної власності на землю;

- розвиток інфраструктури територіальної громади і містобудування.

При створенні системи управління земельними ресурсами на рівні - муніципального утворення доцільно керуватися такими критеріями: ріст доходної частини муніципального бюджету за рахунок збільшення збирання земельних платежів; економія бюджетних коштів; зниження витрат часу на управлінські рішення. При цьому повинен враховуватися комплекс умов об'єкта управління:

- регіональна (територіальна) нормативна база з управління земельною власністю;
- інформаційна база (бази даних, відомості щодо використання земель, методики розрахунку ефективності та ін.);
- рівень доходів від використання землі й іншого нерухомого майна (абсолютний рівень - порівняно з найбільш благополучними територіями, відносний - у вигляді частки в місцевому бюджеті);
- баланс доходів від використання земельної власності;
- динаміка техніко-експлуатаційних характеристик об'єктів власності порівняно з минулими періодами;
- рівень попиту на об'єкти власності (в основному стосується нерухомості);
- рівень ринкових цін на об'єкти власності;
- динаміка обсягів інвестицій;
- динаміка ризикової інвестиції;
- динаміка вартості державних, муніципальних і часток гарантій, і т.п.

З метою найбільш повного забезпечення соціальних потреб населення території, ради повинні максимально повно брати участь у тих сферах ринку, де можливе одержання прибутку. Цей підхід виправдовується, по-перше, економічною самостійністю місцевих органів влади, по-друге, економічною ситуацією, що склалася.

Реальна економічна самостійність органів місцевого самоврядування і незалежність у прийнятті рішень (у межах їхньої компетенції) від державних органів, а також ефективність їхнього функціонування (зумовлена динамікою соціально-економічного рівня території, рівня життя населення муніципального утворення і т. п.) перебуває в прямій залежності від:

- 1) розміру наявної в органів місцевого самоврядування комунальної власності;
- 2) структури комунальної власності;
- 3) ступеня ефективності управління комунальною власністю.

Земельним кодексом України визначено землі різних категорій, що, відповідно до чинного законодавства, не можуть належати до комунальної власності. Їхні межі визначають під час розмежування земель державної та комунальної власності.

В результаті ситуації, яка склалася на сьогодні стосовно подальшого розподілу земельних ресурсів, великий інтерес становлять землі запасу, адже кількість таких земель поступово зменшується, але бажаючих отримати земельну ділянку навпаки. Чинне земельне законодавство визначає, у чийй власності вони перебувають. З одного боку, маючи значний резервний фонд земель у власності, в органів місцевої влади з'являється можливість забезпечувати перспективи розвитку муніципального утворення, вирішувати проблеми, пов'язані з будівництвом промислових об'єктів і організацій муніципальних підприємств, зон відпочинку, парків, житла тощо. Якщо місто або сільський округ не має земельного фонду для свого розвитку, муніципалітетам доводиться, у разі потреби, викуповувати земельні ділянки.

Залучаючи в ринковий оборот землі, що перебувають у власності, створюються передумови для формування земельного ринку і його подальшого розвитку, тим самим забезпечуються оптимальні умови для залучення інвестицій, оскільки будь-який інвестор хоче мати земельну ділянку у власності.

Тому державна власність на території муніципального утворення значно гальмує розвиток земельного ринку.

В результаті реалізації завдань поставлених положеннями Концепції проходить формування муніципального землекористування, в тому числі вирішується доля земель запасу, як таких, що потребують подальшого перерозподілу. Рішення про надання земельних ділянок із земель запасу громадянам, їхнім колективам, юридичним особам приймають органи місцевого самоврядування. Умови використання земель, що знаходяться в межах муніципального утворення, встановлюють в інтересах населення також органи місцевого самоврядування. Вони здійснюють контроль за використанням цих земель і беруть участь в охороні навколишнього середовища. Таким чином, дії керівних муніципальних органів спрямовані, по-перше, на стимулювання раціонального управління і використання земельних та інших природних ресурсів, по-друге, на задоволення потреб населення.

Відповідальність, покладена на органи територіальної влади, за розвиток підвідомчої їм території, не означає, що можна ігнорувати задачі, які мають загальнорегіональне або державне значення. Може виникнути ситуація, коли державі або його суб'єктові знадобиться земельний простір у межах муніципального утворення для вирішення відповідних державних або регіональних завдань. У цьому випадку пропонується формувати земельні масиви з фонду перерозподілу на праві державної власності.

Можна зазначити, що існують деякі особливості управління земельними ресурсами муніципального утворення як самостійною системою. У системі управління соціально-економічними процесами, що відбуваються в суспільстві, регулювання їхнього напрямку і динаміки особливе місце належить плануванню, яке є невід'ємною частиною розробки заходів реалізації Концепції управління земельним ресурсами. Процес планування і управління землекористуванням сам по собі є системою. Ця система має призначення (поставлена мета), функції

(дослідження середовища, ситуації, вибір структури й альтернативи, оцінка дії), потоки інформації (між відомствами і фахівцями з планування і користувачами), і загальний план, у межах якого фахівець із планування забезпечує найбільш імовірний і бажаний результат.

Важливо також відзначити, що самотійно визначити перспективу розвитку муніципального утворення, забезпечити виконання поставлених цілей і задач не можуть окремо муніципальні утворення, держава, підприємства чи організації. Тільки скоординована взаємодія всіх учасників забезпечує продуманий і погоджений розвиток земельної території.

Враховуючи те, що будь-яке муніципальне утворення, будучи складною системою, підпадає під вплив зовнішніх факторів, можна дійти висновку, що успішний розвиток території муніципального утворення багато в чому визначається законодавчими і виконавчими органами. До факторів, які впливають на систему управління земельними ресурсами муніципальних утворень, можна віднести: політичні, економічні, конкурентні, соціальні, ринкові, екологічні.

Важливу роль відіграє узгодженість дій муніципальних органів управління й органів державної влади у виробленні взаємопов'язаної з регіоном програми розвитку у сфері перетинання загальних інтересів. При цьому підвищується значення міжмуніципальної кооперації, насамперед із сусідніми муніципальними утвореннями, для спільного представлення і захисту інтересів територіальних громад у державних органах. Однак рішення багатьох питань управління земельною територією багато в чому безпосередньо залежить від діяльності органів місцевого самоврядування.

Практично в кожному територіальному утворенні комплексний соціально-економічний розвиток заснований на виробленні стратегії, відображеної в Концепції (програмі розвитку або іншому документі). Стратегічний план розвитку територіальних громад повинен розроблятися, виходячи з таких принципових положень:

1) складатися на основі аналізу стану і перспектив розвитку соціально-економічної і політичної ситуації в країні, регіоні, муніципальному утворенні з урахуванням матеріальних, інтелектуальних та інших ресурсів, якими володіє або які може реально залучити муніципальне утворення для свого розвитку;

2) вироблятися з урахуванням довгострокових перспектив розвитку муніципального утворення всім співтовариством муніципального утворення, а також з урахуванням інтересів сусідніх територій і органів влади;

3) з урахуванням середньоринкових перспектив основних напрямів розвитку територіальної громади: економічне, соціально-культурне, містобудівне, екологічне та ін. План повинен являти собою прогностичний документ із визначеним сценарієм розвитку;

4) на основі сукупності програм, розгорнутих завдань і конкретних заходів з оцінкою їхньої вартості, очікуваного ефекту і визначенням конкретних розробників і виконавців.

5) з урахуванням періодичної конкретизації річних планів відповідно до змін соціально-економічної ситуації, поглядів співтовариства муніципального утворення на розвиток території.

Таким чином, розглянувши фактори й особливості розвитку території громади як складної системи, можна дійти висновку, що цей об'єкт управління є одним з найбільш очікуваних і складних, створений природою і суспільством. Тому управління територією муніципальних утворень є великою і складною системою, заснованою на умінні, використанні минулого досвіду та інформації, моделюванні, прогнозуванні та спрямованості розвитку системи в бік поліпшення умов життя населення цієї території на основі здібностей, інтуїції і знань керівника.

Беручи до уваги складність системи, в основу процесу управління земельними ресурсами муніципального утворення повинна бути покладена система землеустрою та земельного кадастру, що дасть змогу:

- проводити моніторинг стану об'єкта управління;
- забезпечити контроль виконання рішень і ефективності діяльності виконавчих органів;
- здійснювати аналіз зовнішніх і внутрішніх проблемних ситуацій і прогнозування їхнього розвитку;
- проводити підтримку процедур прийняття рішень;
- вести управління діяльністю органів місцевого самоврядування;
- забезпечити надійне збереження й оперативний виборчий доступ до великих обсягів інформації;
- здійснювати автоматизовану підтримку складних процедур обробки інформації;
- формувати зовнішні і внутрішні комунікації, а також забезпечити підтримку доступу до вилучених джерел і фондів.

Основною передумовою управління земельними ресурсами на території муніципального утворення є те, що земля є одним з резервів суспільного розвитку. Кожен громадянин, що проживає на території будь-якого адміністративного рівня, зокрема і муніципального утворення, по праву вважає її своєю. Тому управління земельними ресурсами конкретної територіальної громади повинно здійснюватися з урахуванням економічного укладу і сформованого менталітету.

Земельна політика як результат діяльності органів управління для досягнення поставлених завдань повинна бути простою, прозорою і відповідати прийнятим поняттям справедливості. Це можливо за умови визначення усіх без винятку процедур і принципів управління земельними ресурсами на рівні територіальних громад, починаючи від функціонування земельного ринку, формування земельної ділянки і визначення її цільового призначення та вартості, встановлення обтяжень, проведення контролю за використанням і вживання заходів відповідальності за стан ділянки. При здійсненні управління земельними ресурсами муніципалітетів як системою необхідно:

- 1) оцінити в динаміці існуючий стан з управління земельними ресурсами;
- 2) оцінити чинне законодавство, політичну й економічну ситуацію в країні, регіоні і муніципальному утворенні, і визначити основні цілі в галузі управління земельними ресурсами, а також виявити причини, що перешкоджають досягненню цих цілей;
- 3) визначити план заходів для досягнення бажаних цілей.

При управлінні земельними ресурсами муніципальні органи повинні виходити з таких положень:

- земля належить як державі, так і населенню, що проживає на конкретній території, тому необхідна угода між державними, регіональними і муніципальними органами виконавчої влади з питань володіння, користування і розпорядження, а також відповідальності за збереження і використання земельних ресурсів;

- земельні ресурси повинні приносити користь усьому населенню територіальної громади;

- розмір плати за використання землі повинен установлюватися на підставі грошової оцінки, відповідно до законодавства, органами місцевого самоврядування;

- земельний оборот (тобто усі види угод із землею) повинен відбуватися за правилами, установленими земельним законодавством, але з обов'язковим урахуванням особливостей території;

- органи місцевого самоврядування можуть накладати обмеження на використання землі будь-яких власників, якщо це використання наносить шкоду навколишньому середовищу або погіршує умови життя населення.

Інтереси державних органів і органів місцевого самоврядування у сфері управління земельними ресурсами в основному збігаються, але зацікавленість у формуванні місцевих бюджетів змушує голів місцевого самоврядування враховувати проблему управління земельними ресурсами в основному тільки з фінансової точки зору.

Управління землями на території муніципального утворення містить у собі прийняття розпорядчих актів органами місцевого самоврядування і розкривається через дії, кожне з яких являє собою відособлений вид діяльності, що має мету і порядок здійснення. Відповідно до чинного законодавства, органи місцевого самоврядування можуть активно впливати на розвиток і становлення земельного ринку, не чекаючи рішення земельного питання на державному рівні.

Основними діями, що забезпечують управління землями територіальних громад, є: ведення земельного кадастру, включаючи реєстрацію земельних ділянок, їх облік і оцінку; планування і систематичне регулювання використання земель; надання і вилучення земель; здійснення землеустрою і моніторингу земель; забезпечення контролю за використанням і охороною земель тощо.

Новим напрямом у сфері управління земельними ресурсами муніципального утворення є перспективне планування використання земель на основі даних земельного кадастру. Управлінські рішення з використання земельних ділянок необхідно обґрунтовувати розрахунками ефективності, з урахуванням факторів, які впливають на ухвалення рішення органами місцевого самоврядування. До таких факторів можна віднести:

- відповідність земельної ділянки передбачуваному варіантові використання (місце розташування, екологічна обстановка, обмеження у використанні, встановлене цільове використання);

- економічні показники (вартість земельної ділянки або розмір орендної плати, витрати на освоєння ділянки, капітальні вкладення для досягнення поставленої мети);

- передбачувані негативні процеси, що можуть виникнути після досягнення поставленої мети (погіршення екологічної обстановки, порушення етичних норм, можливість виникнення соціальної напруженості і конфліктних ситуацій, обмежень щодо термінів використання ділянки);

- передбачувана вигода після досягнення поставленої мети.

У процесі управління земельними ресурсами територіальних громад, на основі достовірної земельно-інформаційної системи, повинен виявлятися фактичний стан використання земельних ресурсів, проводиться порівняльний аналіз ефективності різних варіантів їхнього використання, виходячи з того, що пропонується варіант юридично дозволений, фізично можливий і фінансово виправданий. В результаті чого розробляються пропозиції для ухвалення рішення органами державної влади або місцевого самоврядування.

Висновки до розділу 3

1. В дисертаційному дослідженні визначено, що планування є ключовим елементом системи управління, з якого фактичного починається досягнення мети і сприяє органам влади у прийнятті важливих рішень узгоджені з підходами щодо досягнення своєї місії, реалізації функцій, цілей завдань.

Зважаючи на нові концептуальні підходи щодо управління земельними ресурсами на місцевому рівні та розширення повноважень ОМС щодо регулювання земельних відносин, вважаємо за доцільне розглядати планування територій не лише як діяльність органів місцевого самоврядування в межах населених пунктів, а визначати це поняття більш широко. Запропоновано планування територій визначити як - процес визначення певного порядку дій щодо раціонального та ефективного використання територій, враховуючи оптимальний розподіл земельних ресурсів, шляхом прийняття відповідних рішень та відображення їх в землевпорядній та містобудівній документації.

На наш погляд, перспективне планування розвитку територій громад неможливе без планових та проектних документів стосовно подальшого використання земель, якими є землевпорядна та містобудівна документація. Крім того, проекти з залученням інвесторів на територію відповідних

територіальних громад також мають базуватися на рішеннях такої документації. Також, пропонуємо до етапів виконання робіт щодо планування використання земельних ресурсів та розвитку територій залучити авторський нагляд за виконанням затверджених проектних рішень.

2. Аналіз сучасної ситуації в управлінні земельними ресурсами на рівні територіальних громад показав, що наразі не чітко визначено напрямів взаємодії органів місцевого самоврядування з органами виконавчої влади щодо формування та організації системи управління земельними ресурсами територіальних громад. Хоча така взаємодія є досить актуальною і потребує обґрунтування, визначення моделі взаємодії, шляхів та принципів.

Доцільно зазначити, що органи місцевого самоврядування не вправі прийняти самостійно рішення щодо перерозподілу земель, їх передачі у користування, зміни цільового призначення, зміни меж земель деяких категорій тощо. Отже, взаємодія органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади передбачена положеннями земельного законодавства. Досить значне місце щодо управління земельними ресурсами територій громади має взаємодія та співпраця органів місцевого самоврядування та територіальних органів виконавчої влади, що реалізують державну політику у сфері земельних відносин, землеустрою, Державного земельного кадастру. Наразі є певні слабкі сторони щодо взаємодії владних структур місцевого рівня з відповідними органами влади районного та регіонального рівня та в межах різної адміністративної підпорядкованості. Вважаємо за доцільне налагодити механізм взаємодії всіх структур, задіяних у вирішенні питань управління земельними ресурсами, який передбачає прийняття узгоджених та спільних рішень відносно перерозподілу земель окремих адміністративно-територіальних одиниць, виявлення проблем у їх використанні та прийняття рішень щодо їх усунення.

3. Запропоновано Концепцію управління земельними ресурсами територіальної громади, адже стратегічний план розвитку будь-якої соціально-економічної системи фіксується у вигляді концепції, що містить стратегії та програми розвитку окремих соціально-економічних сфер. В результаті такої пропозиції визначено складові такої концепції: об'єкт, предмет, мета, завдання та окремі стадії та етапи її реалізації. Таким чином, Концепція управління земельними ресурсами територіальних громад дасть змогу забезпечити єдність, комплексність і стратегічний характер ухвалення управлінських рішень, забезпечуючи ефективність роботи системи управління в цілому.

Література до розділу 3

1. Актуальні проблеми інноваційно-інвестиційного розвитку економіки України: матеріали наук.-практ. конф. (Харків, 27 листопада 2007р.) / ХарРІ НАДУ. – Х. : Вид-во ХарРІ НАДУ “Магістр”, 2008. – 408 с.

2. Бланк И.А. Инвестиционный менеджмент [Текст]: учебный курс / И.А. Бланк – К.: Эльга-Н, Ника-Центр, 2001. – 448 с.]

3. Басалай С.И. Бухгалтерский учет как инструмент повышения инвестиционной привлекательности агропромышленных корпораций в условиях переходной экономики [Электронный ресурс]/ С.И. Басалай, Л.И. Хоружий. – Режим доступа: <http://knigi1.dissers.ru/books/library2/2782-4.php>

4. Беспалько Р. І. Інвестиційна привабливість земель сільськогосподарського призначення в Україні / Р. І. Беспалько, Ю. Ю. Воронюк // Науковий вісник НЛТУ України. – 2013. – Вип. 23.16. – С. 309-313.

5. Булишева Д. Розвиток приміських зон міських агломерацій: особливості та шляхи вдосконалення. Молодий вчений. 2015. № 2. С. 131–135.

6. Борщ Г. А., Вакуленко В. М., Гринчук Н. М., Дехтяренко Ю. Ф., Ігнатенко О. С., Куйбіда В. С., Ткачук А. Ф., Юзефович В. В. Ресурсне забезпечення об'єднаної територіальної громади та її маркетинг: навч. посіб. / [Г. А. Борщ, В. М. Вакуленко, Н. М. Гринчук, Ю. Ф. Дехтяренко, О. С. Ігнатенко, В. С. Куйбіда, А. Ф. Ткачук, В. В. Юзефович] – К. : – 2017. – 107 с.

7. Воскобійник С. І. Політика органів місцевого самоврядування щодо залучення інвестицій / С. І. Воскобійник // Науковий вісник Академії муніципального управління. Серія: Управління. – 2012. – Вип. 1. – С. 399-405.

8. Ватченко О. Б. Теоретичне обґрунтування регіональної політики [Текст] / О. Б. Ватченко // Регіональна економіка. – 2011. – № 3. – С. 27-34.

9. Возний С.О. Механізми взаємодії органів місцевого самоврядування з органами держ. викон. влади щодо формування дієздатних територіальних громад. Теорія та практика державного управління 4(55)/2016.

10. Гнаткович О. Д. Напрями залучення інвестицій у землі сільськогосподарських підприємств [Електронний ресурс] / О. Д. Гнаткович. – Режим доступу : http://journals.khnu.km.ua/vestnik/pdf/ekon/2011_2_2/153-156.pdf.

11. Гуторов О. І. Напрями формування сталого сільськогосподарського землекористування в умовах трансформації земельних відносин [Електронний ресурс] / О. І. Гуторов. – Режим доступу : <http://masters.donntu.edu.ua/2011/igg/solopova/library/article6.htm>.

12. Голиков, А. П. Сучасний стан і перспективи регіональної політики в Україні [Текст] / А. П. Голиков, Ю. Г. Прав // Формування механізму регіонального управління в Україні: матеріали наук.-практ. конф. (Харків, 29 листоп. 2001 р.). – Х. : Вид-во ХарРІ УАДУ «Магістр», 2002. – С. 22-24.

13. Данкевич В.Є. Розвиток земельних відносин в умовах глобалізації: [монографія] / В.Є. Данкевич. — Житомир: О.О. Євенок, 2017. — 392 с. , с. 5

14. Дейнеко Л., Романюк І. Децентралізація як фактор розвитку місцевого самоврядування: понятійний аспект. Управління інноваційним розвитком територій : матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю, м. Дніпропетровськ: ДРІДУ НАДУ, 2015, С.19-23.

15. Дейнеко Л.В., Шелудько Е.І., Купчак П.М. Харчова промисловість: Оцінка ситуації, яка склалася в Україні наслідок глобальної фінансово, економічної кризи, та пропозиції щодо шляхів подолання її негативних наслідків: [навч. посіб.]. — Рада по вивченню продуктивних сил НАН України, 2009. — 76 с.

16. Дехтяренко, Ю. Ф. Регулювання земельних відносин в місті [Текст] /Ю.Ф. Дехтяренко , О.І. Драпіковський, І.Б. Іванова - К.: Основи, 1997. - 144 с.

17. Дорош О.С. Ключова роль землеустрою у плануванні розвитку системи землекористувань у межах територіальних громад. *Землеустрій, кадастр і моніторинг земель*. 2018. №2. С. 22-32.

18. Дрич А. Основні способи досягнення інвестиційної привабливості України [Текст] / А. Дрич // Вісник НБУ. – 2010 – № 4. – С. 40-41.

19. Дудкіна О. Планування територій: аспекти забезпечення збалансованого розвитку регіонів. Українська наука: минуле, сучасне, майбутнє. 2014. №19/1. С. 42-51.

20. Дегтярьова І. Теорії регіонального розвитку та їх еволюція як основа сучасного регіонального управління [Електронний ресурс] / І. Дегтярьова/ - Режим доступу <http://visnyk.academy.gov.ua/wpcontent/uploads/2013/11/2010-4-20.pdf>.

21. Довідник із землеустрою / за ред. Л. Я. Новаковського. – 4-те вид., перероб. і доповн. – К. : Аграр. наука, 2015. – 492 с

22. Закон України «Про землеустрій». від 22.05.2003р. № 858-IV. Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/858-15/print1476586411943513>.

23. Закон України “Про регулювання містобудівної діяльності” від 17.02.2011р. № 3038-XII. Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3038-17>

24. Земельний кодекс України від 13 березня 1992 р. № 2196-XII. Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/561-12>.

25. Зінченко Т. Економічні засади землекористування міських агломерацій: теорія, методологія, практика: монографія. Житомир: Рута, 2012. 380 с.

26. Зінченко Т. Особливості використання земельних ресурсів міської агломерації. Бізнес Інформ. 2012. № 5. С. 103–106.

27. Ібатуллін Ш. Інвестиційна привабливість приміських земель. Вісник аграрної науки. 2007. № 11(655). С. 65–69.

28. Концепція реформування місцевого са, моврядування та територіальної організації влади в Україні, схвалено розпорядженням КМУ від 01.04.2014 №333,р [Електронний ре, сурс]. — Режим доступу: <https://zakon.ra, da.gov.ua/laws/show/333,2014,p>

29. Крейнина М.Н. Анализ финансового состояния и инвестиционной привлекательности акционерных обществ в промышленности, строительстве и торговле [Текст] / М.Н. Крейнина. — М.: Дело и Сервис; МВ-Центр, 1994. 456 с.

30. Науменко І. В. Інноваційно-інвестиційна стратегія розвитку матеріально-технічної бази сільського господарства Харківської області [Текст] / І.В. Науменко // Науковий вісник Херсонського державного університету. — 2014. — Вип. 4. — С. 42-47.

31. Кныш М.И., Перекатов Б.А., Тютиков Ю.П. Стратегическое планирование инвестиционной деятельности. — СПб.: Издат. дом «Бизнес-Пресса», 1998. — 315 с.

32. Малоокій В.А. Територіальні аспекти дослідження управління земельними ресурсами територіальних громад / В.А. Малоокій [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e,book/db/2016,1/doc/2/10.pdf>.

33. Малоокій В. А. Формування сучасної системи управління земельними ресурсами територіальних громад в Україні: особливості та тенденції. *Теорія та практика державного управління*. 2020. № 3 (70). С. 162–170.

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

35. Мамонов К.А. Створення просторових даних для грошової оцінки земель та нерухомого майна [Текст]: монографія / К.А. Мамонов, В.Д. Шипулін, Ю.Б. Радзінська - Харків: ХУПС, 2014.- с. 54-58, 166–183.

36. Мартин А.Г. Сучасна класифікація земельних ділянок за цільовим призначенням [Електронний ресурс]./ А.Г. Мартин — Режим доступу: <http://zsu.org.ua/>.

37. Мармуль Л.О. Нові методичні підходи до аналізу інвестиційної привабливості регіонів// Л.О. Мармуль Т.А. Чернявська // Вісник економічної науки України. - 2015. - № 1(7). - С. 83 - 89.

38. Методика інтегральної оцінки інвестиційної привабливості підприємств та організацій [Електронний ресурс]: наказ Агентства з питань запобігання банкрутству від 23.11.1998 р. № 22. — Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/z0214-98>.

39. Моніторинг процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/247/Моніторинг_Децентралізація_10.04.2018_1_.pdf

40. Москаленко А. М. Формування ефективного використання сільськогосподарських земель Полісся України в ринкових умовах : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня доктора екон. наук : спец. 08.00.06 “Економіка природокористування та охорони навколишнього середовища” / А. М. Москаленко. – К. , 2015.

41. Музика Н. М. Формування інвестицій в аграрному секторі України / Н. М. Музика, О. Ф. Ковалишин // Вісник Львівського національного аграрного університету. – 2011. – № 4. – С. 1-4.

42. Основы маркетинга [Текст] / Филип Котлер, Гари Армстронг, Джон Сондерс, Вероника Вонг ; [общ. ред. Н. В. Шульпиной]. – 2-е европ. изд. Новое изд. – М. и др. : Вильямс, 2000. – 943 с. : ил.

43. Плетос С.В., Сучасний стан використання земельних ресурсів та інвестиційна привабливість земель одеської міської агломерації, Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Стор 76-80.

44. Палеха Ю.М. Економіко-географічні аспекти формування вартості територій населених пунктів [Текст]: наукове видання / Ю.М. Палеха – Київ: Профі, 2006.- 324 с.

45. Про добровільне об'єднання територіальних громад. Закон України за № 157-VIII від 05.02.2015 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/157-19/page2>.

46. Про регулювання містобудівної діяльності : Закон України від 17. 02. 2011 р. № 3038-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 34. – С. 343.

47. Про містобудівний кадастр : Постанова Кабінету Міністрів України від 25 травня 2011 р. № 559 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 41. – С. 1673.

48. Про затвердження Порядку розроблення містобудівної документації : наказ Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 16. 11. 2011 р. № 290 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 100. – С. 3681.

49. Про схвалення Концепції розвитку сільських територій : розпорядження Кабінету Міністрів України від 23 вересня 2015 р. // Землевпорядний вісник. – 2015. – № 10. – С. 35- 37.

50. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 р. № 333-р. URL : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014>.

51. Радзінська, Ю. Б. Теоретичні підходи щодо визначення інвестиційної привабливості земель міст [Текст] / Ю.Б. Радзінська // Комунальне господарство міст. Серія: Технічні науки та архітектура. - 2017. - Вип. 137. - С. 25– 30

52. Радомський С. С. Вдосконалення використання земель сільськогосподарського призначення в аграрному секторі Закарпатської області : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. екон. наук / С. С. Радомський. – Львів, 2010. – 22 с.

53. Романська Д. П. Формування інвестиційної привабливості сільськогосподарського землекористування в умовах трансформації земельних відносин : автореф. дис. на здобуття наук ступеня канд. екон. наук / Д. П. Романська. – К., 2010. – 22 с.

54. Рій І. Оцінка інвестиційної привабливості земель сільськогосподарського призначення районів Львівської області [Електронний ресурс] / І. Рій – Режим доступу: <https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&>.

55. Салов, О. А. Местное самоуправление: историческая справка и современность [Текст]/ О. А. Салов, Г. И. Королева-Конопляная. – М., 2003. – С. 14.

56. Самойлова І. І. Напрями посилення впливу територіальних громад в системі управління земельними ресурсами / І. І. Самойлова, Д. М. Мельник // Збалансоване природокористування. – 2017. – № 4. – С. 12–17

57. Скрипник, Ю. В. Рейтингово-аналітична оцінка інвестиційної привабливості сільськогосподарського підприємства [Електронний ресурс] / Ю.В. Скрипник // Економіка і суспільство. – 2016. - Випуск № 3. – Режим доступу: http://www.economyandsociety.in.ua/journal/3_ukr/82.pdf

58. Скоробогатова Н. Є. Інноваційно-інвестиційний розвиток регіонів України : проблеми та перспективи / Скоробогатова Н. Є. // Економічний вісник НТУУ «КПІ». – 2010. – № 7. – С. 214-222.

59. Топчієв О.Г., Мальчикова Д.С. Планування територій: [навчальний посібник]. Херсон: Грінь Д.С., 2017. С. 52-60.

60. Третьак А.М. Землевпорядне проектування: теоретичні основи і територіальний землеустрій. К. : Вища освіта. 2006. 528 с.

61. Територіальне планування землекористування в контексті формування фінансової стійкості об'єднаних територіальних громад / А. М. Третьак, В. М. Третьак, Т. М. Прядка, Н. А. Третьак // Землеустрій, кадастр і моніторинг земель. – № 1. – 2017. – С. 21–27.

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

63. Хвесик М., Голян В., Крисак А. Інституціональні трансформації та фінансово-економічне регулювання землекористування в Україні: монографія. Київ: Кондор, 2007. 522 с.

64. Федоров Р. Як залучати прямі іноземні інвестиції : практ. посіб. [для українських міст та районів] / Федоров Р., Осовець О. – К. : ПРООН, 2013. – 128 с.

65. Ярошенко І. В., Семигуліна І. Б. Проблемні питання реалізації реформи децентралізації влади в Україні. Проблеми економіки № 4, 2015. с. 177-187., с. 177.

66. Oosterom P. Research and development in 3D cadastres [Text] / P. Oosterom // Environment and Urban Systems. 2013. - Vol. 40, N. 1. – P. 1-6.]

67. Gorman, M. (2003). Community development in Europe. In Christensen K. & Levinson D. (ed). Encyclopedia of community: From the village to the virtual world. – London: Sage, 96-110.

ВИСНОВКИ

У дисертації здійснено теоретичне узагальнення й запропоновано нові підходи до вирішення наукових завдань щодо становлення та розвитку системи управління земельними ресурсами територіальних громад. Одержані в процесі дослідження результати свідчать про реалізацію поставлених мети та завдань і дають підстави сформулювати основні висновки та розробити відповідні пропозиції.

1. Встановлено, що велике коло науковців розглядали в своїх працях питання управління земельними ресурсами на різних рівнях, але приділяли увагу переважно управлінню в системі земельних ресурсів на державному рівні. Наразі, за умов децентралізації влади, при передачі повноважень щодо розпорядження землями комунальної власності на місцевий рівень у органів місцевого самоврядування в Україні виникла можливість налагодити процес управління земельними ресурсами, щоб в інтересах громади розпоряджатися наявним земельним фондом, приймати відповідні рішення щодо перерозподілу земель на користь громади, збільшити місцевий бюджет за рахунок надходжень за використання земель громади.

Дослідження теоретичних підходів до становлення системи управління земельними ресурсами на місцевому рівні дало змогу розвинути понятійно-категорійний апарат науки державного управління та конкретизувати поняття управління земельними ресурсами територіальних громад як цілеспрямованої діяльності органів місцевого самоврядування України, що забезпечує оптимальне функціонування та розвиток земельних відносин, ефективне й раціональне використання земельних ресурсів у межах територіальної громади, з метою соціально-економічного розвитку територій громади та реалізації прав на землю членів територіальної громади;

Визначено, що системотвірним об'єктом власності громад є земля, яка

забезпечує розвиток усіх сфер економічного й соціального життя територіальної громади, тому політика органів місцевого самоврядування в Україні з управління земельними ресурсами повинна забезпечувати прозорість, зрозумілість, об'єктивність і справедливість використання земель.

2. Здійснено аналіз нормативно-правової бази, що визначає повноваження органів місцевого самоврядування в Україні з управління земельними ресурсами громади, та встановлено, що для подальшого розвитку системи управління земельними ресурсами на рівні територіальних громад необхідно вдосконалити норми чинного законодавства, яке спрямоване на комплексне регулювання правових відносин щодо землі як об'єкта земельного права. Визначено низку проблем щодо реалізації положень земельного законодавства України стосовно управління землями в межах окремої громади, які пов'язані із встановленням порядку щодо формування території об'єднаної територіальної громади; процедурою розгляду земельних спорів на місцевому рівні; формуванням і користуванням земельно-кадастровою інформаційною системою; здійсненням самоврядного й громадського контролю за використанням та охороною земель у межах територіальної громади. Вирішення вказаних проблем видається можливим шляхом внесення відповідних змін та доповнень до нормативно-правових актів.

3. Здійснено аналіз та виявлено основні проблеми становлення сучасної системи управління земельними ресурсами на місцевому рівні, серед яких: формальне розмежування земель державної та комунальної власності за межами населених пунктів; застарілість наявних генеральних планів, що не відповідають сучасним реаліям розвитку України; відсутність контролю при реалізації прийнятих рішень.

Доведено, що чіткий розподіл земель на державну й комунальну власність в Україні повинен бути не формальним, а з дотриманням вимог земельного законодавства, що передбачає затверджену нормативними актами процедуру і є необхідною умовою для реалізації органами місцевого

самоврядування повноважень щодо розпорядження землями, які передбачено передати в комунальну власність. Лише після чіткого встановлення меж територій комунальної власності можна визначити напрями перспективного розвитку такої території. Враховуючи, що система управління земельними ресурсами на рівні територіальної громади в Україні на сучасному етапі проходить своє становлення, для забезпечення її функціонування як перспективної доцільним є здійснення таких заходів: встановлення меж об'єднаних територіальних громад; встановлення меж територій з особливими природоохоронними, рекреаційними й заповідними режимами використання; виконання робіт з інвентаризації земель на території ОТГ; затвердження проєктів земельно-господарського устрою території населених пунктів та впорядкування території для містобудівних потреб.

4. Визнано, що земля, яка є в розпорядженні територіальних громад в Україні, може виступати головним інвестиційним ресурсом, активом, джерелом іпотечного кредитування, територіальним базисом для розміщення інфраструктурних об'єктів тощо. Землі населених пунктів України мають потужний ринковий потенціал і високу доступність для приватизації. Разом з великою кількістю суб'єктів земельних відносин та високим рівнем їх персоніфікації, значним інфраструктурним забезпеченням і низьким рівнем зайнятості, високою оцінкою їх дохідності створюються сприятливі умови для першочергового включення таких земель в економічний обіг, й однією з таких умов є визначення інвестиційної привабливості земель. Доведено, що визначити інвестиційну привабливість земель можна шляхом її оцінювання за певними критеріями, що обирають у кожному індивідуальному випадку і які залежить від того, з якою метою може бути використана земельна ділянка, як операційний базис чи засіб виробництва.

5. Обґрунтовано необхідність вирішення проблемних питань, пов'язаних із запровадженням самоврядного контролю щодо використання та охорони земель. Територіальна громада безпосередньо чи через органи місцевого

самоврядування має гарантоване державою право здійснювати самоврядний контроль щодо використання та охорони земель комунальної власності з наданням їм відповідних повноважень. У більшості випадків цей вид контролю має характер взаємодії та погодження й орієнтований на дотримання законності між усіма учасниками земельних відносин. Водночас аналіз нормативно-правової бази дає підстави стверджувати про доцільність внесення змін до законодавчих актів стосовно контрольних повноважень органів місцевого самоврядування, у тому числі в чинну редакцію Земельного кодексу України та Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», в яких передбачено визначити відповідну термінологію, суб'єкт, об'єкт, предмет, особливості здійснення самоврядного контролю. Крім того, постає питання активізації громадського контролю на ряду із самоврядним, адже в демократичному суспільстві діяльність громадських організацій будь-яких рівнів має вагоме значення в управлінні.

6. Зважаючи на нові концептуальні підходи до управління земельними ресурсами на місцевому рівні та розширення повноважень органів місцевого самоврядування в Україні щодо регулювання земельних відносин, запропоновано розглядати планування територій громад не лише як діяльність органів місцевого самоврядування в межах населених пунктів, а визначити це поняття більш широко, а саме як процес встановлення певного порядку дій щодо раціонального та ефективного використання територій, враховуючи оптимальний розподіл земельних ресурсів, шляхом прийняття відповідних рішень і відображення їх у землевпорядній та містобудівній документації.

Доведено, що управління земельними ресурсами територіальних громад в Україні потребує оцінювання, аналізу та перспективного планування, що дасть змогу досягти рівноваги територіальної системи, збалансування її соціально-економічного розвитку. Ефективне управління природними й соціально-економічними ресурсами територіальної громади неможливе без створення стратегічних планів територіального розвитку. Запропоновано процес

планування територій на рівні місцевого самоврядування в Україні доповнити авторським наглядом і показниками ефективності проєкту.

7. Визначено напрями взаємодії органів місцевого самоврядування та органів державної виконавчої влади щодо управління земельними ресурсами в Україні й процес регулювання земельних відносин на рівні територіальних громад, які мають бути передбачені як у нормативно-правових документах, так і в програмах розвитку місцевого самоврядування. Це сприятиме оптимізації взаємодії органів місцевого самоврядування та органів державної виконавчої влади щодо вирішення проблем використання земель. Для такої взаємодії характерні синергійність та доповнюваність, а отже, вона буде більш результативною. Визначено слабкі сторони взаємодії владних структур місцевого рівня з відповідними органами державної виконавчої влади районного та регіонального рівня.

8. Запропоновано типову Концепцію управління земельними ресурсами територіальної громади в Україні, яка визначає ключові напрями оптимізації системи управління земельними ресурсами і є компонентою комплексного прогнозу соціально-економічного розвитку територіальних громад. При цьому, перш за все, варто враховувати підходи до управління об'єктами нерухомості, комунальними підприємствами, майновими комплексами, господарськими товариствами, що перебувають у комунальній власності, залучення інвестицій та розвитку земельно-ринкових відносин на місцевому рівні. Загалом Концепція передбачає аналіз сучасного стану земельних ресурсів, визначення проблем, що спричиняють недоліки в системі управління земельними ресурсами та неефективне їх використання. Невід'ємною її компонентою є планування заходів, спрямованих на оптимізацію системи управління земельними ресурсами та шляхи їх реалізації. Концепція управління земельними ресурсами територіальних громад в Україні дасть змогу забезпечити єдність, комплексність і стратегічний характер ухвалення управлінських рішень, забезпечуючи ефективність роботи системи управління.

ДОДАТОК А

СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА

Статті в наукових фахових виданнях України, що включені до міжнародних наукометричних баз даних

20. Малоокий В.А. Теоретичні аспекти дослідження управління земельними ресурсами територіальних громад. *Державне будівництво*. ХарPI 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>).

21. 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

22. Малоокий В.А. Впливові фактори реформування публічного управління сучасної України. *Право та державне управління* : зб. наук. праць. Запоріжжя : КПУ. 2017. №2 (24). С. 226-232. URL : http://www.pdu-journal.kpu.zp.ua/archive/3_2017/36.pdf

23. 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

24. 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

25. Малоокий В.А. Формування сучасної системи управління земельними ресурсами територіальних громад в Україні: особливості та тенденції. *Теорія та практика державного управління*. ХарPI НАДУ. 2020 № 3 (70). С. 162-170. URL : <http://tpdu.journal.kharkiv.ua/index.php/tpdu/article/view/225/201>

Статті у наукових виданнях інших держав

26. Malookyy Vitaliy. Forming a modern system of managing land resources of territorial communities in the conditions of decentralization of Ukraine . *PNAP – Scientific Journal of Polonia University* is admitted to the following international scientific databases. 2020 4 (41). 107-115 s. URL : <http://pnap.ap.edu.pl/index.php/pnap/issue/view/48/32>

Тези доповідей у матеріалах конференцій

27. Малоокий В.А. Дослідження управління земельними ресурсами територіальних громад: теоретичні аспекти. XII міжнародний науковий конгрес «Публічне управління XXI ст.: традиції та інновації» (м. Харків, 27 травня 2017 р.). Харків, ХарІДУ НАДУ, 2017. С. 255-260.

28. Малоокий В.А. Стан дослідженості управління земельними ресурсами територіальних громад вітчизняними науковцями. Становлення публічного адміністрування в Україні: матеріали VIII Всеукраїнської міжвузівської конференції студентів та молодих вчених (м. Дніпро, 19 квітня 2017 р.) / [за заг. ред. С. О. Шевченка]. Дніпро: ДРІДУ НАДУ, 2017. С. 173-175.

29. Малоокий В.А. Актуальність питання дослідження управління земельними ресурсами територіальних громад у вітчизняній та зарубіжній літературі. «Публічне управління: ціннісні орієнтири, стандарти якості та оцінка ефективності»: матеріали Всеукр. наук.-практ. конф. за міжнар. участю (Київ, 26 травня 2017 р.) [за заг. ред. В.С.Куйбіди, А.П.Савкова, С.В.Загороднюка]. Київ: НАДУ, 2017. Ч. 3. Ціннісні орієнтири євроінтеграційних процесів. С. 55-58.

30. Малоокий В.А. Рівень наукової розробленості теми використання земельних ресурсів та управління ними в умовах децентралізації влади вітчизняними вченими. Напрями вдосконалення механізмів державного управління в умовах сучасних реформаційних процесів : матеріали всеукр. наук.-практ. конф, м. Запоріжжя, 3-4 листопада 2017 р. Запоріжжя : Класичний приватний університет, 2017. 104 с. С. 52-56.

31. Малоокий В.А. Засоби технічного забезпечення інвалідної мобільності осіб з інвалідністю. Формування публічної служби, чутливої до людей з особливими потребами: цифрові технології : матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю (Київ, 10 листопада 2017 р.) [за заг. ред. В.С.Куйбіди, М.М. Білінської, В.М. Сороко, Л.А. Гаєвської]. Київ : НАДУ, 2017. С. 248-251.

32. Малоокий В.А. Понятійне поле дослідження механізмів управління земельними ресурсами територіальних громад. Публічне управління та адміністрування в Україні : стан, виклики та перспективи розвитку : матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю (Київ, 25 травня 2018 р.) [за заг. ред. В.С. Куйбіди, М.М. Білінської, О.М. Петроє]. Київ : НАДУ, 2018. С. 134-136.

33. Малоокий В.А. Нормативно-правові аспекти управління земельними ресурсами територіальних громад в умовах децентралізації. Інституціоналізація публічного управління в Україні в умовах євроінтеграційних та глобалізаційних викликів : матеріали щоріч. Всеукр. наук.-практ. конф. за між-нар. участю (Київ, 24 трав. 2019 р.) : у 5 т. / за заг. ред. А. П. Савкова, М. М. Білінської, О. М. Петроє. Київ : НАДУ, 2019. Т. 5. С. 36-38.

34. Малоокий В. Управління земельними ресурсами територіальних громад: нормативно-правові аспекти. Становлення публічного адміністрування в Україні : матеріали X Конф. студентів та молодих учених за міжнар. участю / за заг. ред. О. Б. Кіреєвої. Д. : ДРІДУ НАДУ, 2019. С. 191-195.

35. Малоокий В. Організаційно-правові умови управління земельними ресурсами територіальних громад в умовах децентралізації. Публічне управління XXI століття: синтез науки і практики : збірник тез XIX Міжнародного наукового конгресу 19 квітня 2019 р. Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2019. С.197-201.

36. Малоокий В. Особливості нормативно-правового забезпечення управління земельними ресурсами територіальних громад. Науково-практичне забезпечення надання публічних послуг в умовах децентралізації: збірник матеріалів доповідей та тез інтернет-конференції, Київ, 18 квітня 2019 року / за заг. ред. Р. В. Войтович, П. В. Ворони. Київ, ТОВ «Видавничий дім «АртЕк», 2019. С. 326-329.

37. Малоокий В.А. Шляхи активізації механізмів державного контролю за управлінням земельними ресурсами територіальних громад. Становлення публічного адміністрування в Україні : матеріали XI Конф. студентів та молодих учених за міжнар. Участю (Дніпро, 08 травня, 2020). За заг. ред. О. Б. Кіреєвої. Д. : ДРІДУ НАДУ, 2020. С. 233-236.

38. Малоокий В.А. Посилення управління земельними ресурсами територіальних громад в умовах децентралізації: європейський досвід. Актуальні проблеми європейської та євроатлантичної інтеграції України: зб. матер. доповідей та тез XVII регіональної науково-практичної конференції (Дніпро, 14 травня 2020) / за заг. ред. Серьогіна С.М. Д. : ДРІДУ НАДУ, 2020.