

УДК 349.414

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2023.78.1.58>

РОЗВИТОК ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН У КОНТЕКСТІ РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Нежевело В.В.,

*доктор філософії спеціальності 081 «Право»,
старший викладач кафедри приватного та соціального права
Сумського національного аграрного університету
ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0003-4596-4818>,
e-mail: valentina_tsurkan.27@ukr.net*

Роговенко О.В.,

*кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри адміністративного та інформаційного права
Сумського національного аграрного університету
ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0003-2887-9339>,
e-mail: oleg-rogovenko@i.ua*

Петрова Н.О.,

*доктор філософії спеціальності 081 «Право»,
доцент кафедри міжнародних відносин
Сумського національного аграрного університету
ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0003-4242-2212>,
e-mail: natalochkapetrova25@gmail.com*

Мироненко А.О.,

*студентка 5 курсу (1 магістр),
юридичного факультету
Сумського національного аграрного університету
e-mail: anna.mironenko.silver@gmail.com*

Нежевело В.В., Роговенко О.В., Петрова Н.О., Мироненко А.О. Розвиток земельних відносин у контексті реформування місцевого самоврядування.

У даній науковій праці проаналізовано основні особливості та проблеми розвитку земельних відносин у контексті реформування місцевого самоврядування. З'ясовано, що на сьогодні земельні відносини надзвичайно активно прогресують, що в свою чергу потребує дієвих змін в сфері децентралізації, що надасть додаткових можливостей для їх потенційного розвитку та удосконалення. Наведено в тому числі тлумачення сучасного поняття «земельні відносини». Встановлено, що під поняттям «земельні відносини» варто розуміти відносини між державою, суспільством, а також бізнесом, які формуються в процесі реалізації власності, користування та захисту земельних ресурсів. Досліджено, що відносини щодо земельних ресурсів, відіграють одну з головних ролей в суспільстві та в державі загалом. Розкрито повноваження місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування в сфері земельних відносин. З'ясовано, що до ресурсів територіальної громади слід відносити відповідні відновлювані об'єкти адміністрування, у тому числі простір розташування, озеленення, природні копалини, які мають деяку грошову цінність та в свою чергу можуть бути залучені до певних процесів виробництва спеціалізованої продукції чи надання послуг, і, як результат, в подальшому збільшувати дохід територіальної громади. Розкрито основні недоліки у вітчизняній системі державного контролю в сфері земельних відносин та визначено найголовніші проблеми земельних відносин у контексті реформування місцевого самоврядування. Встановлено, що основний напрямок активного реформування місцевого самоврядування, відбувається саме у сфері збільшення повноважень

відповідних органів в частині формування на практиці прав власності на земельні ресурси, всебічного розвитку земельних відносин, а також здійснення суворого контролю за якістю користування земельними ресурсами з наданням права населенню розширених прав щодо контролю та охорони земельних ресурсів. Означені заходи зможуть забезпечити ефективність розвитку території, зберегти якість земельних ресурсів, значно збільшити надходження коштів до місцевого бюджету та покращити рівень суспільного добробуту.

Ключові слова: земля, децентралізація, територіальна громада, реформування, земельні ресурси, охорона земель, управління, удосконалення.

Nezhevelo V.V., Rohovenko O.V., Petrova N.O., Myronenko A.O. Development of land relations in the context of local government reform.

This scientific work analyzes the main features and problems of the development of land relations in the context of local self-government reform. It was found that today land relations are progressing extremely actively, which in turn requires effective changes in the field of decentralization, which will provide additional opportunities for their potential development and improvement. The interpretation of the modern concept of “land relations” is also given. It has been established that the concept of “land relations” should be understood as relations between the state, society, as well as business, which are formed in the process of realization of ownership, use and protection of land resources. It has been studied that relations regarding land resources play one of the main roles in society and the state in general. The powers of local state administrations and local self-government bodies in the field of land relations have been revealed. It was found that the resources of the territorial community should include relevant renewable objects of administration, including location space, greenery, natural minerals, which have some monetary value and in turn can be involved in certain processes of production of specialized products or provision of services, and, as a result, further increase the income of the territorial community. The main shortcomings in the domestic system of state control in the field of land relations are revealed, and the most important problems of land relations in the context of local self-government reform are identified. It has been established that the main direction of active reform of local self-government takes place precisely in the sphere of increasing the powers of relevant bodies in terms of the practical formation of ownership rights to land resources, the comprehensive development of land relations, as well as the implementation of strict control over the quality of use of land resources and granting the population the right to extended rights regarding the control and protection of land resources. The specified measures will be able to ensure the effectiveness of the development of the territory, preserve the quality of land resources, significantly increase the flow of funds to the local budget and improve the level of social well-being.

Key words: land, decentralization, territorial community, reform, land resources, land protection, management, improvement.

Постановка проблеми. Земельна реформа, яку ще з початку довоєнного періоду намагається впровадити та фактично реалізувати наша держава, представляє собою сукупність певних заходів, мета яких полягає у вирішенні основних прогалин у сфері земельних відносин, ґрунтуючись в першу чергу на принципах ефективності, доцільності та розумності використання земельних ресурсів. Взагалі, земельний ресурс завжди вважався найпрерогативнішим у будь-якій країні та в будь-які часи. Без належного правового регулювання даного ресурсу, потенціал та розвиток країни починає занепадати, що має прояв в першу чергу в фінансовому плані. Отже, саме через важливість такого ресурсу як земля, його використання вимагає ефективного державного управління. В умовах, які склалися в Україні, сфера земельних відносин є найбільш проблематичним аспектом реформ, особливо щодо визначення шляхів раціонального використання земельних ресурсів у контексті удосконалення адміністрування місцевого самоврядування.

Стан опрацювання цієї проблематики знаходиться на доктринальному рівні та частково забезпечений низкою норм чинного законодавства. Загально тема розвитку земельних відносин у контексті вдосконалення діяльності місцевого самоврядування є дослідженою представниками земельного та адміністративного права, проте деякі питання є досі не дослідженими та навіть нормативно не захищеними.

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

Виклад основного матеріалу дослідження. Земля – один з найцінніших природних ресурсів сьогодення, який одночасно прямо впливає на розвиток та становлення низки інститутів та сфер функціонування країни, та навіть життя людства.

Кожна країна розроблює власне розуміння використання земельних фондів та формує специфічні принципи державного управління в сфері земельних відносин. В Україні ж, з початку набуття незалежності, розпочались реформи у земельній сфері, які тривають і сьогодні, однак найбільше проблематичних аспектів вбачається саме в питанні раціонального використання земельних ресурсів, зокрема у контексті реформування місцевого самоврядування.

Під поняттям «земельні відносини» В.П. Ситник розуміє суспільні відносини стосовно володіння, користування та розпорядження землею. Вони також охоплюють в собі і управління в області використання й охорони земельних ресурсів на кожному рівні: державному, регіональному і господарському [1, с. 75].

На думку іншого науковця М.М. Федорова земельні відносини необхідно розглядати як суспільні взаємовідносини щодо володіння, користування землею, розпорядження, а також управління на державному, регіональному, господарському рівнях, а також як засіб виробництва та об'єкт господарської діяльності в сільському господарстві [2, с. 4].

А.І. Колесник вважає, що земельні відносини виникають між членами суспільства з приводу власності й управління земельними ресурсами, а також під час розподілу доходів, одержаних унаслідок їх використання [3, с. 2, 4].

Таким чином, аналіз сукупності різних думок щодо розуміння поняття «земельні відносини» дає змогу зробити висновок, що «земельні відносини» варто визначати як відносини між державою, суспільством, а також бізнесом, які формуються в процесі власності, користування та захисту земельних ресурсів, які мають роль одного з головних засобів виробництва.

Відповідно до «Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні» від 1 квітня 2014 року № 333-р [4] відображено, що найбільш гострим питанням у сфері місцевого самоврядування, є цілковита віддаленість від вирішення проблем у сфері земельних відносин. Саме з метою вирішення цього завдання зазначена вище Концепція рекомендує надати «органам місцевого самоврядування базового рівня повноважень у вирішенні питань забудови (відведення земельних ділянок, надання дозволів на будівництво, прийняття в експлуатацію будівель), визнання матеріальною основою місцевого самоврядування майна, зокрема землі, що перебуває у власності територіальних громад сіл, селищ, міст (комунальній власності), та належної бази оподаткування, а також надання територіальним громадам права розпоряджатися земельними ресурсами в межах своєї території».

Крім цього, стаття 33 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [5], регламентуючи повноваження виконавчих органів сільських, селищних, міських рад, визначає сферою регулювання «земельні відносини та відносини охорони навколишнього природного середовища». Натомість, Закон України «Про місцеві державні адміністрації» [6] до основних галузевих повноважень місцевих державних адміністрацій відносить «повноваження в галузі використання та охорони земель, природних ресурсів і охорони довкілля».

Земельними ресурсами територіальної громади слід вважати відновлювані об'єкти адміністрування, у тому числі простір розташування, озеленення, природні копалини, які мають деяку грошову цінність та в свою чергу можуть бути залучені до певних процесів виробництва спеціалізованої продукції чи наданні послуг, і в подальшому збільшувати дохід територіальної громади. Територіальні громади відносяться до суб'єктів земельних відносин, які відіграють роль розпорядника земельних ресурсів. Так, згідно ст. 80 Земельного кодексу України зазначено, що територіальні громади реалізують права на землю безпосередньо або через органи місцевого самоврядування [7].

На сьогодні органи місцевого самоврядування володіють достатньо широким обсягом повноважень в сфері земельних відносин. Вони відповідно до меж території, яка їм належить, можуть розпоряджатися землями майже усіх категорій, крім, наприклад земель оборони, земель які перебувають в постійному користуванні органів державної влади, виключних земель деяких категорій. Отож, саме територіальні громади мають забезпечувати умови для оптимального та якісного регулювання земельних ресурсів, що в свою чергу покращить надходження до місцевих бюджетів, і в результаті призведе до покращення економіки регіону в цілому. При правильному підході, завдяки розумному налагодженню земельних відносин, у громаді будуть збільшуватися надходження для розвитку садочків, шкіл, лікарень, інфраструктури, відбуватиметься ще більша реалізація державних соціально-економічних програм. Потенційно відбуватиметься заохочення нових інвесторів.

Так, в нашій державі, все більш активного розвитку набула реформа децентралізації влади. Необхідність відповідних змін в даній сфері обумовлено високою потребою поступової передачі державою

своїх повноважень місцевому самоврядуванню із врахуванням досвіду зарубіжних країн. Основним завданням даної реформи є відмова від загальних аспектів вирішення питань місцевого рівня державними органами виконавчої влади.

З огляду на стан реформування земельних відносин в умовах, які склалися сьогодні в нашій країні, та зважаючи на паралельне збільшення повноважень органів місцевого самоврядування, на даний час доволі гостро постає проблема, пов'язана із співпрацею органів місцевого самоврядування з органами державної влади в процесі виконання своєї контрольно-наглядової діяльності. Відповідна співпраця виникає лише в процесі здійснення контролю за реалізацією делегованих повноважень, але інші сфери залишаються абсолютно без нагляду. Варто зауважити, що на сьогодні не існує чітко окресленої галузі взаємовідносин, яка була б спрямована на контроль та підтримку рівноваги між інтересами органів державної влади та органів місцевого самоврядування у сфері земельних відносин. Така невирішена ситуація спричиняє зростання появи корупційних ризиків. Наприклад, жоден орган державної влади на даний час не контролює ступінь законності рішень у сфері земельних відносин, які приймаються органами місцевого самоврядування. З іншого боку постає питання того, що через відсутність земельних структурних підрозділів у районних державних адміністраціях не можливо здійснювати повноцінний контроль за реалізацією всенациональних цільових планів розвитку земельних відносин. Наразі в Україні існує єдина установа, яка наділена повноваженнями здійснення контролю за дотриманням законодавчих вимог у сфері охорони земельних ресурсів, це Державна служба України з питань геодезії, картографії та кадастру (Держгеокадастр), проте цього обмаль, враховуючи особливості кожної територіальної громади нашої держави на місцевості та наявності свого блоку оперативних завдань перед даною службою [8, с. 13].

Юридично встановлено, що Держгеокадастр реалізує державну політику у сфері земельних відносин шляхом упровадження основних засад менеджменту в систему управління, використання й охорони земель сільськогосподарського призначення державної власності. Окрім цього, даний державний орган забезпечує оптимальне використання земель, зокрема з урахуванням регіональних програм і планів розвитку територій, населених пунктів, підвищення рівня максимальної прозорості та публічності під час реалізації державної земельної політики, державний контроль в агропромисловому комплексі відносно дотримання вимог земельного законодавства, нагляд за використанням й охороною земель усіх категорій і форм власності, підвищення рівня родючості ґрунтів, проведення рекультивациї, тощо [8, с. 14].

Науковці неодноразово зазначали, що земля це фундамент фінансового активу для сільського і міського населення, якому бракує вільних коштів; земля створює основу для підвищення ділової активності та функціонування ринкових структур; раціональне та правильне використання землі та доходи від неї впливають на економічне зростання і стабільність; земельний контроль є головним чинником політичної рівноваги й підвищення зайнятості населення; деформований земельний ринок вимагає обов'язкового регулювання. [9, с. 174]. На дані аспекти потрібно звертати увагу.

В свою чергу, зважаючи на практику зарубіжних країн, можна чітко стверджувати про досить високий рівень ефективності проведеної децентралізаційної реформи. Визначальним у даному контексті постає визначення організації системи публічного управління в сфері земельних відносин. Зарубіжний досвід організації діяльності органів публічної адміністрації у сфері земельних відносин надає розуміння основних заходів щодо належного публічного адміністрування земельними ресурсами: чітке визначення на законодавчому рівні сутності та ролі землі, форм і характеру власності, форм користування і прав на землю, обмежень і зобов'язань, які повинні реєструватися; комерційне використання системи публічного адміністрування земельними ресурсами відповідно до довгострокової фінансової моделі, системи нормативно-правового регулювання та адміністративного управління; орієнтація публічного адміністрування земельними ресурсами на задоволення попиту споживачів; проведення постійного ґрунтового контролю, оцінки ефективності і прозорості системи публічного адміністрування земельними ресурсами [9, с. 178].

Отже, у розвитку земельних відносин у контексті реформування місцевого самоврядування на сьогодні найбільш гостро постають такі проблеми: недоліки законодавчої бази стосовно передачі деяких земельних ресурсів, які перебувають у комунальній власності у володіння та користування; нестача висококваліфікованих фахівців в сфері управління земельними відносинами при місцевих радах; присутність фактів незаконного заволодіння земельними площами; недостатнє матеріально-технічне, організаційне та правове забезпечення для здійснення контролю за охороною земельних ресурсів; нестаток інформаційно-оперативних даних щодо користувачів та власників земельних ділянок;

несприятливе інвестиційне середовище та недостатність досвіду в сфері залучення інвестицій в сфері земельних відносин.

На нашу думку, в тих умовах, які склалися в Україні сьогодні, найбільших зусиль потребує вирішення останньої проблеми, оскільки саме розвиток місцевого виробництва і аграрної сфери дозволить збільшити кількість робочих місць, надходження до місцевого бюджету та покращити рівень суспільного добробуту. Зазначені чинники можуть в свою чергу мати високий вплив на зменшення міграційних процесів з сільської місцевості (говорячи про час не огорнутий воєнним станом), що є неабияким позитивним розвитком подій.

Для вирішення зазначених проблем у сфері використання земельних ресурсів слід здійснити такі кроки: суттєво з'ясувати, які існують на сьогодні законодавчі невідповідності актів, що мають вирішувати земельні питання, а також упорядкувати проблеми розбіжності та невідповідності архівного фонду земельної документації; поступово запроваджувати дієвий механізм вилучення земельних ділянок у зв'язку з нераціональним використанням, що спричинило погіршення якісного складу ґрунтів або банального забруднення території. Передусім дані заходи дозволять зберегти або покращити відповідний земельний ресурс, а також залучити допоміжні грошові надходження, шляхом передачі земельної ділянки у відповідальні та досвідчені руки іншого користувача (наприклад інвестора) й надасть поштовх для зміцнення економіки держави, регіону чи об'єднаної територіальної громади; надати можливість ОТГ залучати вітчизняних та зарубіжних інвесторів, особливо закордонних висококваліфікованих фахівців в сфері управління земельними відносинами; сформувати єдиний механізм регулювання взаємовідносин громад з владними органами різних рівнів з метою забезпечення та усунення наявних суперечностей.

Висновки. Виходячи з вищевикладеного, можна зробити висновок, що реформування місцевого самоврядування в Україні здійснюється досить активно на фоні розширення повноважень органів місцевого самоврядування, зокрема і щодо врегулювання спорів відносно земельних ресурсів, проте питання контролю за використанням та охороною земельних ресурсів потребує чіткої деталізації та вдосконалення системи управління, в тому числі у субсидіарній та виваженій взаємодії з органами державної влади.

Якісне реформування процесу децентралізації має сприяти наданню можливості ефективно розвивати території та прививати інтерес до місцевостей різного типу, підвищенню рівня добробуту населення та збереженню якості земельних ресурсів, а також збільшенню надходжень до місцевого бюджету.

Список використаних джерел:

1. Ситник В.П. Трансформація АПК України в ринкові умови: монографія. Київ: ІАЕ, 2002. 518 с.
2. Федоров М.М. Трансформація земельних відносин до ринкових умов: доповідь. Економіка АПК. 2009. № 3. С. 4–18.
3. Колесник І.А. Трансформація земельних відносин в аграрній сфері: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. екон. наук: спец. 08.07.02 «Економіка сільського господарства і АПК». К., 2002. 14 с.
4. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 р. № 333-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80#Text/> (дата звернення: 08.05.2023).
5. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text>.
6. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 09.04.1999 р. № 586-XIV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14#Text>.
7. Земельний кодекс України від 25.10.2001 р. № 2768-III. Дата оновлення: 06.05.2023. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2768-14#Text> (дата звернення: 08.05.2023).
8. Проніна О.В. Розширення повноважень об'єднаних територіальних громад у сфері земельних відносин (на прикладі Херсонської області). Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування. 2019. № 1. С. 1–17.
9. Нежевелю В.В., Мироненко А.О. Деякі аспекти зарубіжного досвіду публічного адміністрування у сфері користування землями по відношенню до врегулювання земельних правовідносин в Україні. Proceedings of the XIV International Scientific and Practical Conference: Theoretical and science bases of actual tasks» (April 12–15, 2022). Lisbon, Portugal, 2022 С. 173–178.