

сільськогосподарського призначення державної власності – в комунальну власність територіальних громад та їх об'єднань. Проаналізована думка деяких науковців, що поняття «надання повноважень», оскільки воно означає як делегування, так і передачу повноважень та вплив на сьогоденні зрушення в державному управлінні. Розглянуто досвід країн Європейського Союзу про ефективність проведеної реформи децентралізації влади. Органи місцевого самоврядування нарешті наділяються державною функцією контролю за використанням та охороною земель в межах території громади. Акцентовано увагу на проблемах, з якими можуть в подальшому зіткнутись територіальні громади в процесі розпорядження землями комунальної власності.

Ключові слова: децентралізація влади; об'єднані територіальні громади; земельні ресурси; місцеве самоврядування, комунальна власність.

Постановка проблеми у загальному вигляді. Земля завжди була важливим природним ресурсом у всіх країнах світу, і не лише в сільському господарстві. Це те джерело, без якого не може існувати жодна країна. Тому кожна держава має свій підхід до використання землі і розробила унікальні засади державного управління. Можна зазначити, що основна мета державного землеустрою у провідних розвинених країнах – дбати про землю та підтримувати її в належному стані для майбутніх поколінь. Основними компонентами у сфері розпорядження земельними ресурсами є їх охорона, раціональне використання та подальше генерування усіх корисних та продуктивних властивостей. Використовувати землі як пріоритетний засіб виробництва допустиме протягом довготривалого періоду за умов її експлуатації згідно правил, однак вона не є безмежною у просторі і її не можливо штучно відтворити. Земля постає як одна із важливих матеріальних передумов процесу праці та головним речовим чинником виробництва в господарській діяльності сільськогосподарських підприємств. Для України ці проблеми є важливими, оскільки земля вже давно розглядається як інструмент

економічного зростання та добробуту її громадян, а основні принципи державної політики спрямовані на запобігання нелегального продажу землі. З іншого боку, предмет державного регулювання залишається слабо визначеним у законодавстві і, як наслідок, не розроблені принципи ефективного управління у сфері земельних відносин.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання, пов'язані з управлінням земельними ресурсами в процесі децентралізації розглядали у своїх працях Н. Третяк, В. Ємельянов, П. Кулинич, Т. Титаренко А. Косач, М. Барановський, Т. Кравченко. Міжнародний досвід проведення реформ в умовах децентралізації досліджували В. Пилипів, Б. Данилишин. та ін. Розвиток сільських поселень в умовах децентралізації управління досліджували Т. Заяць, В. Рябоконт, М. Талавиря, А. Горай, О. Василенко, М. Дяченко та ін.. І. Дробот, О. Мордвінов, А. Ткачук досліджують проблеми державного управління земельними ресурсами територіальних громад. Однак проведення кардинальних соціально-економічних перетворень та прийняття законопроектів щодо удосконалення управління та охорони земель у нашій державі постійно підвищують увагу до цієї проблеми. Не зважаючи на значний масив наукових напрацювань з означеної проблематики, залишається значна кількість питань, що потребують дослідження в сфері управління земельними відносинами територіальних громад. Це підтверджується динамічністю реформ, які зачіпають питання земельної децентралізації.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Метою статті є дослідження проблем та сутності перспективи реалізації земельної децентралізації, зокрема реформи органів державного управління земельними ресурсами, та передачі повноважень органів виконавчої влади у сфері земельних відносин місцевим органам влади для забезпечення ефективного використання та охорони земель територіальних громад.

Виклад основного матеріалу. Згідно з Конституцією України [2] земля є основним національним багатством, що перебуває під особливою охороною держави. Надання Конституцією України землі статусу основного національного багатства, що перебуває

під особливою охороною держави, покладає на органи державної влади, органи місцевого самоврядування загальний обов'язок забезпечити регулювання раціонального використання та охорону земельних ресурсів України. З цією метою органи державної влади та органи місцевого самоврядування наділені законодавцем повноваженнями, які є невід'ємним елементом правового статусу будь-якого публічного органу і розуміються в науковій літературі та законодавстві як нерозривна єдність закріплених за органом публічної влади прав та обов'язків.

Численна кількість наукових праць присвячена співвідношенню понять «земля» і «земельна ділянка». Дефініція «земля» частіше використовується як економічна, географічна, екологічна, а не правова чи управлінська категорія. Земля – розташований над надрами, територіально обмежений кордонами України цілісний, нерухомий поверхневий шар земної кори, який є основою ландшафту та просторовим базисом для гармонійного розподілу місць розселення, діяльності людей, об'єктів природно-заповідного фонду з урахуванням економічних, соціальних, екологічних та інших інтересів суспільства, належить народу на праві абсолютної власності та складає частину національного багатства, що перебуває під особливою охороною держави [19, с. 496].

Розглядаючи співвідношення поданих понять, можливо відмітити, що вони співвідносяться як частина та ціле. «Земля» виступає загальним об'єктом відносин, а «земельна ділянка» – безпосереднім. Але «земельна ділянка» маючи усі родові ознаки «землі», має ще відповідну додаткову видову ознаку - установлені межі. Вбачається некоректним вживання даних понять, як тотожних, хоча часто вони використовуються як синоніми законодавцем і науковцями.

Зрозуміло, коли мова йде про повноваження органів влади та місцевого самоврядування, об'єктом управління Земельний кодекс визначає «земельні відносини». Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні», регламентуючи повноваження виконавчих органів сільських, селищних, міських рад, визначає сферою регулювання «земельних відносин та охорони

навколишнього природного середовища» (ст. 33) [3]. При цьому, до основних галузевих повноважень місцевих державних адміністрацій, Закон України «Про місцеві державні адміністрації» відносить «повноваження в галузі використання та охорони земель, природних ресурсів і охорони довкілля» [24] .

Таблиця 1.

Тотожність визначення «земля» в різних джерелах

1.	Коренюк П.	«земля є головним засобом виробництва, предметом та частково продуктом праці в сільськогосподарському виробництві» [20, С. 11.]
2.	Дрозд О.	«земля характеризується тим, що вона: а) невід’ємна частина навколишнього природного середовища; б) територіально-просторова основа ландшафту; в) характеризується особливим ґрунтовим покривом; г) є основою для розміщення рослинності, водних об’єктів, корисних копалин, інших ресурсів і природних елементів [21, С. 33].
3.	ст.79 Земельного кодексу України	частина земної поверхні з установленими межами, певним місцем розташування, з визначеними щодо неї правами [10].
4.	Шульга М.	Земельна ділянка як частину поверхні земного ґрунту, яка є основою ландшафту, має фіксовану площу, межі та місцезнаходження, а також характеризується певним якісним станом і притаманним їй правовим статусом [22, С. 29]
5.	Ільницька Н.	Земельна ділянка є об’єктом земельних відносин, і характеризує її як частину земель, яка, як безпосередній об’єкт земельних правовідносин, має фіксовану площу, межі, місце розташування, характеризується якісним станом, що відповідає її цільовому призначенню, і притаманним їй правовим режимом [23, С. 8].

Тому можна зазначити, що 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 [25, с. 41–45.].

Територіальні громади виступають суб’єктами земельних відносин як власники (розпорядники) земельних ділянок. Відповідно до статті 80 Земельного кодексу України, від імені територіальних громад у земельних відносинах правомочності суб’єкта комунальної власності здійснюють органи місцевого самоврядування.

В Україні процес децентралізації розпочато 2014 року з прийняттям Концепції реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [1], законів України «Про співробітництво територіальних громад», «Про добровільне об’єднання територіальних громад» [8] та змін до Бюджетного і Податкового кодексів – щодо фінансової децентралізації.

Все більшого розмаху в Україні набирає реформа децентралізації влади, зумовлена назрілою необхідністю перерозподілу владних повноважень від держави на користь місцевого самоврядування за прикладом найрозвинутіших країн світу. У основі зазначеної реформи лежить принцип відходу від загальної моделі вирішення місцевих проблем, характерної для роботи державних органів виконавчої влади, до моделі врахування всіх локальних особливостей і об’єктивних потреб територіальних громад, властивої діяльності саме органів місцевого самоуправління, підконтрольних відповідним територіальним громадам.

Децентралізаційні зрушення охопили всі сфери суспільних відносин. Земельні відносини не стали виключенням, які з огляду на їх провідну фундаментальну роль у забезпеченні формування належної матеріальної бази функціонування місцевих громад, набувають в нашій країні пріоритетного значення. При цьому між їх розвитком і процесами децентралізації державного управління існує чіткий

взаємозв'язок. Сучасні земельні відносини досягли стадії свого розвитку, яка потребує децентралізаційних змін. Водночас такі зміни, у свою чергу, спричиняють виникнення подальшого розвитку земельних відносин. Вказані процеси безумовно потребують свого теоретичного обґрунтування. Разом з тим у сучасній земельно-правовій доктрині існують лише окремі наукові праці, які зачіпають переважно загальні аспекти децентралізації владних повноважень у сфері земельних відносин на фоні відсутності комплексних досліджень у розрізі цілісного спектру існуючих практичних і теоретичних проблем.

В концепції реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади зазначається, що однією з нагальних проблем розвитку місцевого самоврядування є подолання його відстороненості від вирішення питань у сфері земельних відносин. Для цього пропонується надання органам місцевого самоврядування базового рівня повноважень у вирішенні питань забудови (відведення земельних ділянок, надання дозволів на будівництво, прийняття в експлуатацію будівель), визначення 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 у межах своєї території, об'єднувати свої майно та ресурси в рамках співробітництва територіальних громад для виконання спільних програм і більш ефективного надання публічних послуг населенню суміжних територіальних громад.

Цей процес дозволив формувати відповідно до положень Європейської хартії місцевого самоврядування [5] значний дієвий і спроможний інститут місцевого самоврядування на базовому рівні – об'єднані територіальні громади (ОТГ). За 6 років реформи утворено 1070 ОТГ, у які добровільно об'єдналися 4882 громад. Урядом затверджено перспективні плани формування територій громад 24 областей, які 100 % охоплюють територію утворених ОТГ становить майже 47 % від загальної площі України. В ОТГ та містах обласного значення проживає понад 70 % населення України.

З урахуванням зміни «правил гри», що регулює розподіл повноважень між органами державної влади та місцевого самоврядування у сфері управління земельними ресурсами, існує об'єктивна необхідність аналізу існуючої моделі взаємодії між ними та формулювання пропозицій щодо її вдосконалення. Відносини між органами державної влади і місцевого самоврядування, їх юридична природа і статус визначається, Конституцією України та іншими нормативно-правовими актами. Всі суб'єкти управління земельними ресурсами територіальних громад є різними за структурою, юрисдикцією, функціями та повноваженнями.

На даному етапі земельної реформи та з урахуванням суттєвого розширення повноважень органів місцевого самоврядування, актуалізуються питання взаємодії в контексті другої форми – під час реалізації контрольнаглядових функцій державними органами влади. Така взаємодія відбувається лише у формі контролю за виконанням делегованих повноважень. А от контроль, що покликаний підтримувати баланс державних і місцевих інтересів не виконується, що дає простір для підвищення корупційних ризиків. Так, нагляд за законністю рішень органу місцевого самоврядування у сфері управління земельними відносинами не здійснюється жодним органом влади. Крім того, загальний нагляд за виконанням загальнодержавних цільових програм розвитку земельних відносин та екологічного природокористування, що раніше здійснювався спеціалістами земельних відділів районних державних адміністрацій, не здійснюється по причині відсутності земельних відділів у структурі. Єдиним органом, що відповідно до повноважень, здійснює контроль за дотриманням земельного законодавства є головні управління Держгеокадастру в областях.

Але необхідно зазначити, що в законодавстві України не міститься чіткого розуміння поняття «наділення органу повноваженнями». З одного боку, ст. 143 Конституції України передбачає, що органам місцевого самоврядування можуть «надаватися законом окремі повноваження органів виконавчої влади», що, на думку деяких науковців, є тотожним поняттю «надані повноваження». З іншого боку, у Законі України «Про

місцеве самоврядування в Україні» [3] вживається термін «делеговані повноваження» (статті 27-35, 38). Наведена позиція узгоджується з положеннями ч. 1 ст. 4 Європейської хартії місцевого самоврядування [5], в якій йдеться про можливість надання органам місцевого самоврядування відповідно до закону повноважень для виконання конкретних завдань, тоді як у ч. 5 цієї ж статті вже передбачена можливість делегування повноважень органам місцевого самоврядування яким-небудь центральним або регіональним органом влади.

Принципова відмінність між передачею повноважень та їх делегуванням полягає у тому, що у разі передачі відповідне повноваження вилучається з компетенції органу виконавчої влади і включається до компетенції органу місцевого самоврядування, тоді як делегування – це надання органом виконавчої влади належного йому за законом повноваження вирішувати те чи інше питання органу місцевого самоврядування за згодою останнього [8, с. 29]. На думку деяких науковців, передача повноважень органів виконавчої влади у сфері земельних відносин органам місцевого самоврядування об'єднаних територіальних громад можлива лише у формі делегування законом. Їх передача у формі власних рішень призведе до незаконного втручання у справи держави [6, с. 76].

Досвід країн Європейського Союзу свідчить про ефективність проведеної реформи децентралізації влади. Основною причиною недостатньої ефективності земельних відносин та землекористування в Україні є нерационально побудована система державного управління земельними ресурсами. Недоліками сучасної системи державного контролю сфери земельних відносин в Україні доцільно вважати: діяльність органів, уповноважених на здійснення контролю, переважно є реакцією на зловживання у сфері землекористування, проте недостатньо проводяться превентивні заходи; контрольні функції сфери земельних відносин досить часто покладаються на органи, які здійснюють управління ними; відсутність дієвого механізму самоврядного контролю за використанням і охороною земель; відсутність належного державного контролю за особливо цінними ґрунтами [7, с. 70].

Тут потрібно зазначити, що малоактивним виявляться вплив саме громадянського суспільства у цю сферу за наявних механізмів впливу на перебіг реформ та контролю на місцях.

Можна зазначити, що основною причиною недостатньої ефективності земельних відносин та землекористування визначають нерационально побудовану систему державного управління земельними ресурсами, якій притаманні: неузгодженість, непослідовність і суперечливість рішень дій різних виконавчих органів влади; дуалізм повноважень та функцій в різних установах; надмірна концентрація функцій управління на вищих рівнях виконавчої влади; відсутність належного механізму контролю за процесами земельних відносин та землекористування; корупція.

В Україні за час впровадження реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади, децентралізації владних повноважень досліджують ставлення громадян до реформи, її підтримку та наскільки є відчутними для людей зміни, що відбулися. Ці дослідження «Децентралізація та реформа місцевого самоврядування» серед населення України визначали думки і погляди жителів територіальних громад, які пройшли процес об'єднання з 2015 року.

Аналізуючи результати дослідження, ми бачимо зростаючі відсотки підвищення рівня обізнаності населення, поінформованості, усвідомлення того, що така реформа покращує послуги і наближує їх до громадян. Децентралізація – це двигун доброго врядування і це те, що наближує Україну до європейських країн. Результат дослідження такий: більшість населення – 59 % вважають потрібними реформу місцевого самоврядування та децентралізацію, а серед тих, хто добре обізнаний про реформу, 81 % вважають, що Україні потрібна децентралізація; 59 % українців або відчували покращення від реформи, або очікують на нього; абсолютна більшість населення – 87 % вважають, що необхідно встановити державний нагляд за законністю рішень органів місцевого самоврядування.

Ще на початку реформи було зазначено, що необхідно забезпечити постійний зворотній зв'язок від людей щодо реформи. Це потрібно для того, щоб зрозуміти, чи потрібні ті рішення, які

пропонує реформа, що потрібно скоригувати, чи є позитивні зрушення і чи відчують їх люди.

Як зазначають експерти з питань децентралізації та проведення реформ в Україні, що на результати останніх соцдосліджень негативно вплинуло багато факторів: неможливість проводити тісну комунікацію з учасниками реформи на місцях внаслідок карантину; підготовка до місцевих виборів у 2020 році; неможливість низки об'єднаних громад, сформованих у 2018 році, перейти на прямі міжбюджетні відносини; не призначення перших місцевих виборів в об'єднаних громадах, які сформувалися менш як за рік до чергових місцевих виборів.

Як Ви вважаєте, потрібна чи не потрібна реформа місцевого самоврядування та децентралізація влади?
 (% серед усіх респондентів)

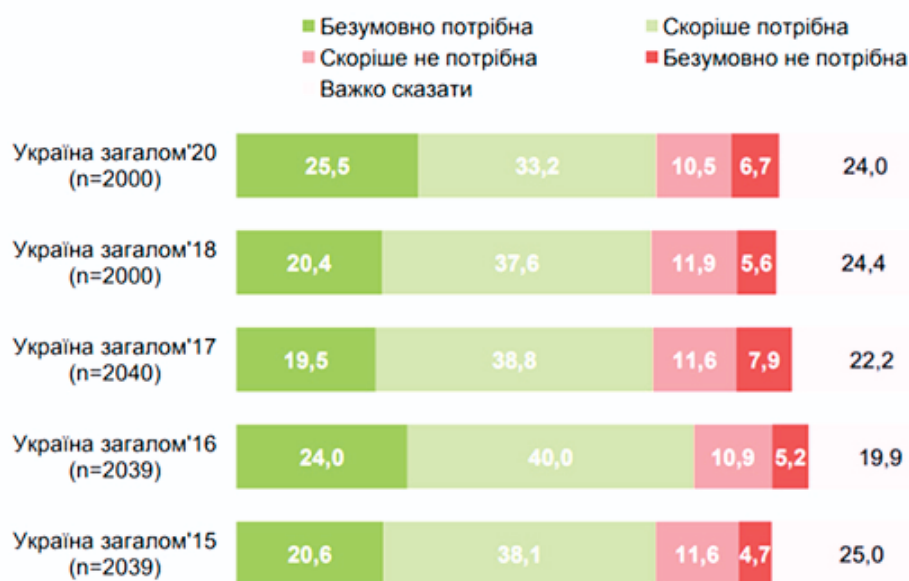


Рис.1. Матеріали Офісу Ради Європи в Україні щорічного соціологічного дослідження

Відповідно до прийнято Закону України від 16.04.2020 № 562-ІХ «Про внесення змін до деяких законів України щодо визначення територій та адміністративних центрів територіальних громад», Кабінетом Міністрів України визначено адміністративні центри та затверджено території 1470 спроможних територіальних громад [26].

Завдяки запровадженню міжмуніципального співробітництва громади отримали можливість консолідувати зусилля та реалізувати спільні проекти. Зокрема 1354 територіальних громад уклали 604 договори про співробітництво.

Мета реформи - 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, узгодження інтересів держави та територіальних громад. Реформа передбачає відповідальність органів місцевого самоврядування перед жителями – за ефективність своєї роботи, а перед державою – за її законність.

Більшість громад відзначає низьку зацікавленість та участь населення, пов'язуючи це з низькою інформованістю про діяльність місцевих громад. Також відмічається відсутність доступної та структурованої інформації знижує залучення жителів. Другою комунікаційною проблемою є відсутність можливості обміну досвідом між громадами/

У Законі України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» відсутнє визначення поняття «об'єднана територіальна громада», але з огляду на основні його положення можна вважати, що об'єднана територіальна громада є об'єднанням суміжних територіальних громад сіл, селищ, міст, що мають єдиний адміністративний центр: якщо адміністративним центром визначено місто, громада є міською, якщо центром визначено селище – громада є селищною, якщо центром визначено село – громада є сільською [8]. Але таке тлумачення не відповідає на питання про статус ОТГ як адміністративно-територіальної одиниці і не розкриває ознак ОТГ, окрім єдиного адміністративного центру.

Однак, як зазначає Мамонова В., проаналізувавши цей Закон, можна виокремити такі ознаки ОТГ:

√ має органи, уповноважені вирішувати питання місцевого значення (рада, голова громади, виконавчий комітет та ін.);

√ має єдиний адміністративний центр (адміністративним центром об'єднаної територіальної громади визначається населений

пункт (село, селище, місто), який має розвинуту інфраструктуру і зазвичай розташований найближче до географічного центру території об'єднаної територіальної громади);

√ має територіальні межі, що є межами юрисдикції ради ОТГ (межі об'єднаної територіальної громади визначаються за зовнішніми межами юрисдикції рад територіальних громад, що об'єдналися);

√ є суб'єктом права комунальної власності (об'єднана територіальна громада є правонаступницею всього майна, прав та обов'язків територіальних громад, що об'єдналися), їй належить рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, що є в комунальній власності відповідних територіальних громад. [12].

Названі особливості вказують на те, що ОТГ є адміністративно-територіальною одиницею, але при цьому при об'єднанні територіальної громади мають статус населених пунктів, що увійшли до складу об'єднаної громади міст, сіл, селищ, не змінюється. Тобто на даний момент ОТГ є ще однією територіальною ланкою, певною мірою – аналогом району.

Отже, на нашу думку, з метою уникнення колізій у просторовій організації, доцільно закріпити в законодавстві таке визначення: об'єднана територіальна громада – це адміністративно-територіальна одиниця базового рівня, що утворена внаслідок добровільного об'єднання суміжних територіальних громад сіл, селищ, міст, має єдиний адміністративний центр, органи місцевого самоврядування та є суб'єктом права комунальної власності.

Питання про визначення поняття «земельні ресурси ОТГ» є ще більш заплутаним і дискусійним, оскільки саме земельні ресурси є основою розвитку сільської економіки, територіальним базисом життєдіяльності громади та важливим джерелом наповнення бюджету ОТГ. Між тим чинне законодавство, по-перше, є перенасиченим бюрократичними процедурами; по-друге, не забезпечує узгодженої системи управління у сфері використання та охорони земель на рівні територіальних громад; по-третє, не забезпечує доступу до інформації про землі територіальних громад;

по-четверте, не дає можливості територіальним громадам захищати свої права на землю [16].

У 2020 році на базі Центру підвищення кваліфікації Херсонської обласної адміністрації під час проведення навчання було проведено анонімне опитування посадових осіб об'єднаних територіальних громад щодо врегулювання земельних питань, які виникають у новостворених громадах. Участь в опитуванні приймало 38 осіб, яким було поставлено наступне питання: «Які найбільш актуальні питання виникають в ОТГ?»

По результатам відповідей було сформовано наступне. (Рис.2)



Рис. 2. Актуальні питання, що повстали в об'єднаних територіальних громадах

Незважаючи на те, що це неофіційне дослідження проводилось в Херсонській області, зазначимо, що дійсно проблема розпорядження землями та матеріально-технічна база для територіальних громад має величезне значення по всій Україні. Всі територіальні громади в Україні виявляють значний інтерес до проблеми обліку сільськогосподарських земель. Очевидно більшість опитаних мають досвід проведення їх інвентаризації, розуміють, що від повноти обліку земель територіальної громади

буде залежати повнота наповнення бюджету громади від плати за землю. Практично всі представники громад бажають мати сучасний інструментарій землекористування та планують заходи із обліку сільськогосподарських земель, але не потрібно забувати, що необхідно для цього передбачили кошти у власному бюджеті.

Одна зі значущих проблем в територіальних громадах виявилась проблема кадрів. Враховуючи, що знов створеним громадам необхідно вирішувати проблеми, які зовсім не притаманні попереднім керівникам, то і підхід повинен бути зовсім іншим. Громади несуть відповідальність не перед державою, а перед громадою, де вони мешкають і завжди відповідальні за свої дії.

Враховуючи вищезазначене, можна зробити висновок, що основні проблеми, які є в територіальних громадах в сфері регулювання земельних відносин в процесі децентралізації такі (рис.3):

- Відсутність кваліфікованих спеціалістів в сфері регулювання земельних відносин;
- Недостання матеріально-технічна база;
- Самовільне заняття земельних ділянок;
- Відсутність актуальної інформації про землекористувачів та землевласників територіальних громад;
- Відсутність контролю за охороною земель;
- Неповнота сплати платежів за землю;
- Неврегульоване законодавство щодо передачі земель комунальної власності територіальних громад у власність та користування;
- Відсутність ініціативи та відсутність досвіду щодо залучення інвесторів.

На рис.3 видно, що головні проблеми, які є у територіальних громадах, на нашу думку це самовільне заняття земельних ділянок, слабкий контроль за охороною земель та нерегульоване законодавство. Бюрократичні «проволочки», кругова порука, застарілі кадри та корупція часто стають проблемою для громад на шляху реалізації реформ в сфері земельних відносин. Вважаємо, що у 2022 році Верховна рада прийме законодавчі акти, які будуть спрямовані на врегулювання проблемних питань, які виникли і виникають в процесі децентралізації в сфері земельних ресурсів.



Рис. 3. Проблеми територіальних громад в сфері регулювання земельних відносин

Джерело: Авторська розробка

Однією з наріжних проблем об'єднаних територіальних громад є підвищення інвестиційного клімату та залучення інвестицій. Розвиток місцевого виробництва та сільського господарства дасть можливість працевлаштувати населення, поповнити місцевий бюджет та підвищити рівень життя населення. Всі розуміють, що будь які інвестиції розпочинаються з відведення земельних ділянок, і від того наскільки громада володіє інформацією про стан та кількість земель залежить і інвестиційна привабливість територіальної громади. Ці фактори можуть суттєво вплинути на зменшення міграції з сіл. Проте потенційні інвестори не мають доступу до інформації про діяльність місцевих підприємців, не

можуть оцінити привабливість для інвестування тих, чи інших регіонів або галузей. Також на заваді стоять бюрократія та корупція в процесах, пов'язаних з землею.

Передача земельних ділянок сільськогосподарського призначення державної власності у комунальну власність об'єднаних територіальних громад має свої переваги та недоліки. Передбачається, що передача землі місцевим громадам знизить рівень корумпованості при ухваленні рішень про землевідведення. Крім того, після передачі земель громадам функції з розпорядження землями більше не будуть розпорошені між різними органами виконавчої влади. Місцеві ради зможуть ефективно впливати на раціональне використання земель. Також це стимулюватиме територіальні громади до добровільного об'єднання з метою формування спроможних органів місцевого самоврядування.

Децентралізація владних повноважень має змінити «розстановку сил» у сфері землекористування на користь органів місцевого самоврядування. Зміни мають стосуватися не тільки розширення впливу територіальних громад на об'єкти спеціального землекористування, а й охоплювати питання переадресації надходження плати за спеціальне землекористування до бюджетів відповідних сільських, селищних і міських рад. Розширення можливостей органів місцевого самоврядування має відбуватися за рахунок нормування максимального розміру площі земель, що надається у користування однієї особи, виходячи з особливостей місцевих умов. Ще одним напрямом збільшення обсягу повноважень органів місцевого самоврядування у галузі землекористування є сфера обмежень та обтяжень.

Ми погоджуємося з думкою деяких науковців, що поняття «надання повноважень» має більший обсяг, оскільки воно позначає як делегування, так і передачу повноважень [14, 15,16]. Наведена позиція узгоджується з положеннями ч. 1 ст. 4 Європейської хартії місцевого самоврядування, в якій йдеться про можливість надання органам місцевого самоврядування відповідно до закону повноважень для виконання конкретних завдань, тоді як у ч. 5 цієї

ж статті вже передбачена можливість делегування повноважень органам місцевого самоврядування яким-небудь центральним або регіональним органом влади. Принципова відмінність між передачею повноважень та їх делегуванням полягає у тому, що у разі передачі відповідне повноваження вилучається з компетенції органу виконавчої влади і включається до компетенції органу місцевого самоврядування, тоді як делегування – це надання органом виконавчої влади належного йому за законом повноваження вирішувати те чи інше питання органу місцевого самоврядування за згодою останнього.

На думку деяких науковців, передача повноважень органів виконавчої влади у сфері земельних відносин органам місцевого самоврядування об'єднаних територіальних громад можлива лише у формі делегування законом. Їх передача у формі власних рішень призведе до незаконного втручання у справи держави. Досвід країн Європейського Союзу свідчить про ефективність проведеної реформи децентралізації влади. Так, для федеративної системи Німеччини характерна значна концентрація законодавчих повноважень на федеральному рівні і майже повна децентралізація влади шляхом передачі великого обсягу повноважень на рівень місцевого самоврядування земель. Це здійснювалося шляхом проведення у 90-х роках функціональних реформ на рівні об'єднання муніципалітетів та округ, метою яких було скорочення державних органів на місцях та посилення багатофункціональності органів місцевого самоврядування. Доленосним кроком на шляху реформи місцевого самоврядування в Польщі було прийняття нової Конституції Польщі 1997 р., у якій було встановлено, що територіальна організація Республіки Польща забезпечує децентралізацію державної влади (ст. 15). Суть децентралізації в Польщі полягала у передачі завдань, компетенцій та повноважень, фінансових активів і коштів із центрального рівня на рівень місцевого само-врядування. Також гмінам (самоврядні громади) було надано самостійний правовий статус і передано право власності. Позитивні результати проведеної децентралізації мають

місце і у Великій Британії, Франції, Австрії, Швеції, Угорщини та країнах Балтії [11,13,25].

Прийняття Закону 1423-ІХ від 28.04.2021 вирішує низку проблем у сфері розпорядження та користування землею [6]. Раніше об'єднані територіальні громади могли розпоряджатися лише землею у межах населених пунктів. Землі, які не були у приватній власності та були розташовані на території громади поза межами міст, сіл або селищ, були у власності держави. Закон змінює це та дає громадам право розпоряджатися землею поза межами населених пунктів. Ці землі переходять із державної у комунальну власність за виключенням:

- земель, які використовують органи державної влади, державні підприємства, установи, організації на праві постійного користування (лісогосподарські та водогосподарські підприємства, установи НАН України та національних галузевих академій),
- земель оборони,
- природно-заповідного фонду,
- зони відчуження та відселення (внаслідок Чорнобильської катастрофи),
- земель під будівлями та спорудами, які знаходяться у державній власності,
- земель під об'єктами інженерної інфраструктури загальнодержавних меліоративних систем.

Рішення про передачу земель комунальної власності у приватну тепер вимагає підтримки не менш як двох третин голосів від загального складу місцевої ради (раніше – половини). Місцева влада також буде контролювати цільове використання земельних ділянок та надавати дозвіл на зміну цільового призначення особливо цінних земель (раніше ці рішення вимагали погодження КМУ та ВР). Закон також спрощує правила виготовлення та погодження землевпорядної документації.

Земельна децентралізація, що передбачена цим законом, дає спроможному місцевому самоврядуванню якісно нові інструменти впливу на покращення рівня життя в громадах. Крім того, цей закон

змінює юрисдикцію місцевої влади над територіями. Тепер вони прийматимуть рішення щодо всіх земель територіальної громади, а не тільки щодо земель у межах населених пунктів (сіл, селищ, міст), як було раніше. І саме результативне - ламається централізована модель управління земельними ресурсами, коли державні органи приймали рішення про управління землями на місцях, не розуміючи локальні потреби та, часто, керуючись корупційними мотивами. По суті, громади отримали унікальні ресурси для залучення інвестицій, розвитку своїх територій та покращення життя їх жителів, у той же час вся відповідальність за раціональне використання земель теж перейшла до них».

Можна зазначити, що ці зміни мають вирішальне значення для громад, але залишаються не вирішені декілька проблем: залишилась можливість віддавати землю безкоштовно. Згідно цієї схеми було дозволено великим землевласникам не зовсім коректно забирати величезні ресурси землі, залишатиметься дієвою. Деякі експерти зазначають, що як тільки після того, як буде вилучена сама можливість віддати землю безкоштовно, ситуація буде вирішена. Якщо громада має життєво важливий інтерес поступитися землею для якихось важливих цілей – наприклад, залучення інвестицій для будівництва нових перспективних об'єктів, довгострокової оренди – це рішення».

Серед переваг земельної децентралізації можна зазначити наступне:

1. Контроль надходження коштів від плати за землю:
 - повнота обліку всіх земельних ділянок, що фактично використовуються територіальні громади
 - повноваження контролюючих органів, які адмініструють земельний податок та орендну плату за земельні ділянки державної і комунальної власності
 - належний обмін інформацією між державними органами щодо суб'єктів та об'єктів оподаткування платою за землю .

2. Врахування інфляційних процесів - відновлення проведення індексації нормативної грошової оцінки землі та встановлення коефіцієнту індексації на рівні реального індексу інфляції

3. Оптимізація бюджетного планування та зняття чи відтермінування деяких пільг чи обмежень.

Завдяки якісному наповненню земельного кадастру територіальної громади та повноти нарахування платежів можна буде залучати в повному обсязі такі надходження місцевих бюджетів як:

- земельний податок,
- орендна плата за державні та комунальні землі,
- єдиний податок четвертої групи для сільгоспвиробників,
- податок на доходи фізичних осіб, отримані від здачі в оренду земельних ділянок.

Крім того можна зазначити, що діє Програма Світового банку та ЄС «Підтримка прозорого управління земельними ресурсами в Україні», завданням якої є забезпечення технічної, аналітичної, методологічної та консультативної допомоги власникам сільськогосподарських земель, фермерам, територіальним громадам, органам влади у напрямку прозорості земельних ресурсів, сприяння наповненню Земельного кадастру та Реєстру прав, ефективного управління земельними ресурсами.

Згідно із Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення системи управління та дерегуляції у сфері земельних відносин» № 1423[6], відповідні положення якого набирають чинності 26 травня 2022 року, після затвердження комплексного плану просторового розвитку громади в разі ухвалення радою відповідного рішення виконавчі органи відповідної громади можуть набувати повноваження зі здійснення державного контролю у сфері охорони та використання земель за дотриманням цільового використання земельних ділянок, щодо самовільного зайняття та забур'янення. Повноваження інспектора з контролю за використанням та охороною земель територіальної громади визначені Законом України «Про державний контроль за використанням та охороною земель».

Важливою новелою Закону 1423-IX [6] є те, що всі рішення ради щодо безоплатної передачі земельної ділянки комунальної

власності у приватну власність (крім земельних ділянок, що перебувають у користуванні громадян, та випадків передачі земельної ділянки власнику розташованого на ній жилого будинку, іншої будівлі, споруди) приймається не менш як двома третинами голосів депутатів від загального складу ради.

На наше переконання, це досить важливе нововведення, яке надасть змогу сільським, селищним, міським радам приймати більш якісні і справедливі рішення щодо розпорядження земельним ресурсом громади, а також, певною мірою, усунути конфліктність при прийнятті рішень щодо нового відведення у власність земельних ділянок.

Але крім позитивних наслідків децентралізації проблема може виникнути у територіальних громадах з прийняттям законопроекту № 3801 від 07.07.2020, «Про внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» щодо розпорядження землями комунальної власності», який був внесений на розгляд Верховною радою, але до сьогодні не прийнятий [17]. Цей законопроект передбачає прийняття рішення з питань розпорядження землями комунальної власності більшістю у дві третини від загального складу ради. Враховуючи нестабільну політичну ситуацію в країні, можна зазначити, що з прийняттям цього закону територіальні громади зіткнуться з проблемою прийняття рішень щодо передачі земельних ділянок із земель комунальної власності. А це буде стримувати залучення інвесторів та додаткових коштів до бюджетів територіальних громад.

Висновки. Виходячи з усього вищесказаного, можна зробити висновок, щоб забезпечити економічну незалежність територіальних громад, була проведена земельна децентралізація з передачею повноважень щодо володіння, користування та розпорядження землями сільськогосподарського призначення територіальними громадами за межами ОТГ. Для завершення цього потрібно якомога швидше здійснити інвентаризацію державних сільськогосподарських земель і передати їх у комунальну власність територіальних громад, розпорядження якими суттєво наповнить

бюджети громад і розширить їх можливості щодо досягнення фінансової незалежності та самозабезпечення.

Проблеми, з якими зіткнулись територіальні громади на початку свого існування, на нашу думку поступово вирішується і вважаємо, що законодавча база поступово змінюється у бік захисту прав та законних інтересів громад. Держава намагається створити конкурентоспроможні одиниці, які самостійно зможуть не лише існувати але і розвиватись, посилюючи свої позиції, як власники найціннішого ресурсу. Громади на теперішньому етапі лише навчаються використовувати надані можливості. Перші спроби нерішучі та отримані шляхом проб та помилок. Але позитивний розвиток вже чітко спостерігається. Громада розуміє що її економічна стабільність залежить в першу чергу від раціонального використання всього наявного ресурсу. Законодавча база ще не врегульована повністю, залишаються відкритими питання зміни неефективних землекористувачів користувачів. Та потрібна працювати з підприємствами, які знаходяться фактично на території, але зареєстровані в місцях. Наразі піднімаються питання щодо сплати податків за місцем безпосереднього здійснення господарської діяльності. Це лише перші кроки, але вони є вже суттєвими та направлені на реалізацію владних повноважень громад для створення економічно потужної та розвиненої громади, яка здатна забезпечити не лише потреби свого населення, але і підготувати фундамент для нащадків.

Також має бути сформований ефективний механізм управління земельними ресурсами території, який буде забезпечувати раціональне використання земель та їх охорону. Земля має природне походження, не може бути вироблена штучно, площа її обмежена і не може бути замінена іншими засобами виробництва, а в сільському господарстві земля є одночасно предметом праці, на який впливає людина в процесі виробництва, і знаряддям виробництва, що примножує до зростання людського потенціалу. Також визнано, що в сучасних економічних умовах розвиток земельних відносин сільськогосподарських підприємств у складі об'єднаних

legal, organizational support of the process of decentralization of state bodies of land resources management with transfer of the main means of production in rural areas - agricultural lands of state ownership - to communal ownership of territorial communities and their associations are offered. The opinion of some scholars that the concept of «empowerment» is analyzed, because it means both the delegation and transfer of power and the impact on current changes in public administration. The experience of the European Union countries on the effectiveness of the decentralization reform is considered. Local governments are finally empowered by the state to control the use and protection of land within the community. Emphasis is placed on the problems that may be faced by local communities in the process of disposing of communal lands.

In our opinion, the problems faced by territorial communities at the beginning of their existence are gradually being resolved and we believe that the legal framework is gradually changing in the direction of protecting the rights and legitimate interests of communities. The state is trying to create competitive units that can not only exist but also develop independently, strengthening their position as owners of the most valuable resource. At this stage, communities are only learning to use the opportunities provided. The first attempts are indecisive and obtained through trial and error. But positive development is already clearly visible. The community understands that its economic stability depends primarily on the rational use of all available resources. The legal framework is still not fully regulated, the issues of changing inefficient land users remain open. But you need to work with companies that are actually on the territory, but registered in the field. Currently, issues are being raised regarding the payment of taxes at the place of direct business. These are only the first steps, but they are already significant and aimed at exercising the power of communities to create an economically strong and developed community that can not only meet the needs of its population, but also prepare the foundation for posterity.

Keywords: decentralization of power; united territorial communities; land resources; local self-government, communal property.

Received: 16.10.21

References

1. Pro shvalennya Konceptcii reformuvannya misceвого samovryaduvannya ta terytorialnoyi organizacii vlady v Ukraini: Rozporyadzhennya Kabinetu Ministriv Ukrainy; Konceptciya vid 01.04.2014 № 333-p. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80#Text> [in Ukrainian].
2. Konstytucia Ukrainy: Zakon Ukrainy vid 28.06.1996 № 254к/96-VR v redakcii vid 01.01.2020, pidstava – 27-IX. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text> [in Ukrainian]
3. Pro misceve samovryaduvannya v Ukraini: Zakon Ukrainy vid 21.05.1997 № 280/97-VR v redakcii vid 23.07.2020, pidstava – 805-IX. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text> [in Ukrainian]
4. Majdannyyk O., Onishhuk Ju. Pravovi aspekty mekhanizmu peredachi dejakykh povnovazhenj u sferi zemeljnykh vidnosyn orghanam miscevogho samovrjaduvannja ob'jednanykh terytorialjnykh ghromad. Visnyk Akademiji praci ta socialjnykh vidnosyn. 2020. No 1-2. С. 71–79. [in Ukrainian]
5. Eivropeiska Hartia miscevogho samovryaduvannya, m. Strasburg, 15 zhovtnya 1985. Retrieved from: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036. [in Ukrainian]
6. Pro vnesenny zmin do deykich acts of Ukraine on improving the system of management and deregulation in the field of land relations: Law of Ukraine of 28.04.2021 № 1423-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1423-20#n395>. [in Ukrainian]
7. Pro okhoronu zemel (2017) Zakon Ukrainy No 962-IV vid 18.12.2017 [About land protection] Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy. No39. st. 349 [in Ukrainian]
8. Pro dobrovilne obiednannya terytorialnyh gromad: Zakon Ukrainy vid 05.02.2015 № 157-VIII v redakcii vid 19.03.2017, pidstava 1851-19. Retrieved from: <http://zakon2.rada.gov.ua>. [in Ukrainian]
9. Pro provedennia inventaryzatsii zemel silskohospodarskoho pryznachennia derzhavnoi vlasnosti (2018) Nakaz derzhavnoi sluzhby z pytan heodezii, kartohrafi i ta kadastru No 45 vid 15.03.2018 roku [About carrying out inventory of agricultural lands of the state property] Retrieved from http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/FN041353.html [in Ukrainian]
10. Zemelnyi Kodeks Ukrainy (2020) Zakon Ukrainy No 2768-III vid 07.06.2020 [Land Code of Ukraine] Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy. No3-4. st. 27 [in Ukrainian]

11. Ebinger, F.K. & Sabineand B.J. (2018). Territorial reforms in Europe: effects on administrative performance and democratic participation. *Local Government Studies*, 45 (1), 1-23. Retrieved from <https://epub.wu.ac.at/6721/> [in English].

12. Mamonova, V. V., & Kozhurina, V. M. (2018). Vyznachennja bazovykh ponjatj zemeljnoji decentralizaciji. *Teorija ta praktyka derzhavnogho upravlinnja*, (1), 123-128. [in Ukrainian]

13. Bublyk Gh.V. Pravove rehuljuvannja deleghovanykh povnovazhenj za zakonodavstvom Ukrajiny. *Jurydychna Ukrajina*.2004. No 8. S. 28–31.

14. Pautova T.O., Sharyj Gh.I. Zemeljna reforma v Ukrajini: aktualnistj, problemy ta perspektyvy realizaciji. *Investyciji: praktyka ta dosvid*. No 15. 2017. C. 69–73. (Serija: «Derzhavne upravlinnja»)

15. Emelyanov V. & Shulga A. (2018). Problemy reformirovaniya mestnogo samoupravleniya i territorialnoy organizatsii vlasti v Ukraine: pravovoy i sotsialno-territorialnyy aspekty [Problems of reforming local self-government and territorial organization of power in Ukraine: legal and socio-territorial aspects]. *Środkowoeuropejskie Studia Polityczne*, <https://doi.org/10.14746/ssp.2018.4.1> [in Russian]

16. Petrushenko, Y. & Ventsel, V. (Ed.). (2020). Innovations in Management of Fiscal Equalisation: Decentralization Reform. *Marketing and Management of Innovations*, 1, 208–221. DOI : <http://doi.org/10.21272/mmi.2020.1-17> [in English].

17. Proekt Zakonu pro vnesennya zmin do Zakonu Ukrajiny «Pro mistseve samovryaduvannya v Ukrajini» shchodo rozporyadzhennya zemlyamy komunal'noyi vlasnosti. № 3801 vid 07.07.2020. http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?id=&pf3511=69386. [in Ukrainian]

18. Ghorlachuk V., Klymenko O. (2019) Upravlinnja zemeljnomy resursamy v konteksti decentralizaciji derzhavnogho upravlinnja ta posylennja avtonomiji orghaniv miscevogho samovrjaduvannja // *Aghrosvit*. 20. S. 56–63. DOI: 10.32702/2306-6792.2019.20.56 [in Ukrainian]

19. Mosijuk, I. P., Mosijuk S. I. Zemelnyj (2019) resursnyj potencial aghrarnogho vyrobnyctva ta racionaljnogho pryrodokorystuvannja Ukrajiny. *Nauk. Visn. NUBiP Ukrajiny. Ser.: Ekonomika, aghrarnyj menedzhment, biznes.* – 2011. Vyp. 163, ch.3. S.259–261[in Ukrainian]

20. Korenjuk P. I. (1988) Ekologho-ekonomichna efektyvnistj vykorystannja zemelnykh resursiv zony lisostepu Ukrajiny. *Avtoreferat dys. na zdobuttja naukovogho stupenja k.e.n.* 1998. S. 11.

21. Drozd O.Ju. Vyznachennja ob'jekta zemelnykh pravovidnosyn / O.Ju. Advokat. (2011). –# 1(124). S. 32–35. [in Ukrainian]
22. Shuljgha M. V. (1998) Aktualjni problemy pravovogho rehuljuvannja zemelnykh vidnosyn v suchasnykh umovakh: avtoref. dys. dokt. juryd. nauk : 12.00.06. M. V. Shuljgha ; Nac. jurydychna akademija im. Jaroslava Mudrogho Kh., 1998. – 37 s., S. 29 [in Ukrainian]
23. Iljnyckja N. V. (1999) Orenda zemelj siljskoghospodarskoghо pryznachennja: pravovi aspekty: avtoref. dys. kand. juryd. nauk: 12.00.06 N. V. Iljnyckja; NAN Ukrajinu, In-t derzhavy i prava im. V. M. Koreckkogho. K., 1999. 18 s. [in Ukrainian]
24. Zakon Ukrajinu «Pro miscevi derzhavni administraciji» <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14#Text>[in Ukrainian]
25. Murkovich L. (2010) Terytorialna ghromada jak sub'jekt miscevogho samovrjaduvannja v Ukrajinі: teoretychni aspekty. Derzhavne upravlinnja ta misceve samovrjaduvannja. 2010. #. 2. S. 41–45. [in Ukrainian]
26. Zakon Ukrajinu vid 16.04.2020 # 562-IX «Pro vnesennja zmin do dejaknykh zakoniv Ukrajinu shhodo vyznachennja terytorij ta administratyvnykh centriv terytorialnykh ghromad» [in Ukrainian]

Відомості про авторів / Information about the Authors

Проніна Оксана Володимирівна: Херсонський національний технічний університет: вул. Бериславське Шосе, 24, м. Херсон, 73008, Україна.

Oksana Pronina: Kherson National Technical University: Beryslavske Shosse, 24, Kherson, 73008, Ukraine.

ORCID.ORG./ 0000-0002-6449-1887

E-mail: Gydkz@ukr.net

Григор'єва Лідія Миколаївна: Херсонський національний технічний університет: вул. Бериславське Шосе, 24, м. Херсон, 73008, Україна.

Lidiia Hryhorieva: Kherson National Technical University:
Beryslavske Shosse, 24, Kherson, 73008, Ukraine.

ORCID.ORG./ 0000-0001-9280-9218

E-mail: Lid03@ukr.net