

«Управління та раціональне використання земельних ресурсів в новостворених територіальних громадах: проблеми та шляхи їх вирішення» (04-05 березня 2020 року)

управління буде базуватися на типовій моделі головного управління земельними ресурсами.

Застосування запропонованих напрямів і механізмів удосконалення державного регулювання раціонального використання земельних ресурсів приведе до створення передумов для ефективного державного контролю за використанням земельних ресурсів як у межах населених пунктів, так і поза ними, розширення повноважень органів управління земельними ресурсами, підвищення ефективності використання земельних ресурсів.

Список літератури

1. *Адміністративне право України. Академічний курс / за ред. В. Б. Авер'янова. Київ: Юридична думка, 2004. Т. 1. 584 с.*
2. *Галузь науки «Державне управління» в Україні: стан, проблеми та перспективи розвитку : нац. наук. доп. / за заг. ред. Ю. В. Ковбасюка, К. О. Ващенко, Ю. П. Сурміна, О. М. Руденко. Київ: НАДУ, 2012. 184 с*
3. *Енциклопедичний словник з державного управління / за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Троцинського, Ю. П. Сурміна. Київ: НАДУ, 2010. 820 с*
4. *Енциклопедія державного управління у 8 т. Т. 1: Теорія державного управління / за ред. Ю.В. Ковбасюка. Київ: НАДУ, 2011. 748 с.*
5. *Марущак В.П. Організаційно-правовий механізм управління розвитком регіону: наук. розробка. Київ: НАДУ, 2008. 44 с.*

Росоха В. В.

д. е. н., професор

*Національного університету «Києво-Могилянська академія»,
м. Київ*

УПРАВЛІННЯ ЗЕМЕЛЬНИМИ РЕСУРСАМИ ЯК ЧИННИК ФОРМУВАННЯ ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

Об'єднання суміжних територіальних громад, спроможних виконувати водночас свої й делеговані державою функції в умовах децентралізації влади, пов'язано з адміністративно-територіальною реформою, Законом України [1], Методикою формування спроможних територіальних громад, яка містить практичні положення, що деталізують цей процес [2]. На початку 2019 р. в Україні налічувалось 806 об'єднаних територіальних громад (ОТГ), до складу яких увійшло 9240 сільських населених пунктів (табл. 1).

Таблиця 1

Динаміка формування сільських і селищних ОТГ в Україні

Об'єднані територіальні громади	2016 р.	2017 р.	2018 р.	2019 р.
Міські	21	50	89	126
Селищні	45	113	199	228
Сільські	93	203	377	452
Кількість сільських населених пунктів	1960	4432	8049	9240

Джерело: за даними ННЦ «Інститут аграрної економіки».

За загальної кількості 28 378 сільських населених пунктів на початку 2019 р. до складу ОТГ увійшло 9240 од., або 32,6 %, у т. ч. до міських ОТГ – 1820 од. (20 %), до селищних – 3225 од. (35 %), до сільських ОТГ – 4195 од. (45 %). У середньому по Україні до складу однієї міської і селищної ОТГ входять 14 населених пунктів з розмахом варіації від 1 до 68 од., а однієї сільської – 9 населених пунктів з розмахом варіації від 1 до 61 од. (табл. 2).

Таблиця 2

Групування ОТГ за кількістю об'єднаних в них сіл, 2019 р.

Групи ОТГ	Об'єднані територіальні громади		Сільські населені пункти	
	Одиниць	%	Одиниць	%
від 1 до 5	223	27,7	759	8,2
6 – 10	283	35,1	2221	24,0
11 – 20	195	24,2	2813	30,4
21 – 40	83	10,3	2326	25,2
більше 40	22	2,7	1121	12,1
Усього	806	100	9240	100

Джерело: за даними ННЦ «Інститут аграрної економіки».

Групування 126 міських ОТГ показало, що в групу від 1 до 5 населених пунктів уходить 46 ОТГ, що становить 36,5 %, та 133 села, або 7,3 % загальної кількості 1820 од.; від 6 до 10 – 28 ОТГ (22,2 %) та 226 сіл (12,4 %); від 11 до 20 – 19 ОТГ (15,1 %) та 284 села (15,6 %); від 21 до 40 – 25 ОТГ (19,8 %) та 769 сіл (42,3 %); більше 40 населених пунктів входить 8 ОТГ, або 6,4 %, та 408 сіл (22,4 %). У селищних і сільських ОТГ децю інші співвідношення за кількістю та структурою об'єднаних у них сільських населених пунктів (табл. 3).

Групування сільських і селищних ОТГ та кількістю в них сіл, 2019 р.

Групи ОТГ	Об'єднані територіальні громади				Сільські населені пункти в ОТГ			
	селищні		сільські		селищних		сільських	
	од.	%	од.	%	од.	%	од.	%
від 1 до 5	53	23,2	124	27,4	159	4,9	467	11,1
6 – 10	69	30,2	186	41,2	559	17,3	1436	34,2
11 – 20	56	24,6	120	26,6	843	26,2	1686	40,2
21 – 40	38	16,7	20	4,4	1059	32,8	498	11,9
більше 40	12	5,3	2	0,4	605	18,8	108	2,6
Усього	228	100	452	100	3225	100	4195	100

Джерело: за даними ННЦ «Інститут аграрної економіки».

За період 2015–2019 рр. в Україні створено 899 ОТГ, де проживає 9,5 млн осіб, або 27 % населення країни, на площі 217,5 тис. км², що становить 38,9 % загальної площі земель. З набранням чинності Земельного Кодексу України (2002 р.) місцевим громадам підпорядковувалися лише землі в межах населених пунктів, що становили близько 12 % території країни, а 88 % земель були в розпорядженні державних органів влади, які мали здавати їх в оренду. За публічним звітом Держгеокадастру України у 2017 р. від оренди земельних ділянок сільськогосподарського призначення надійшло 118,7 млн грн, а витрати на утримання Держгеокадастру в цей рік становили близько 1 млрд грн.

Підставою для державної реєстрації права комунальної власності на земельні ділянки припинених колективних сільськогосподарських підприємств (крім земельних ділянок приватної власності), що перебувають у державній власності, але вважаються власністю територіальних громад, на території яких вони розташовані, стало чинне законодавство [4]. За даними Державної служби статистики, після інвентаризації земельних ділянок сільськогосподарського призначення державної власності громади контролюють 2,2 млн га сільськогосподарських угідь, а держава 7,2 млн га, які мають бути передані у власність територіальних громад. Проте за останні чотири роки площа державних земель зменшилася із 10,5 до 9,4 млн га, що становить майже 10 %.

Необхідно зазначити, що на рівні законодавства загалом урегульовано важливі для сталого розвитку земельних відносин питання стосовно ведення земельного кадастру, здійснення реєстрації прав на нерухоме майно, проведення землеустрою та оцінювання земель. Найголовнішими викликами земельної реформи стало наповнення Державного земельного кадастру, удосконалення нормативно-правової бази та реєстрація прав на землю.

Публічне управління землями за допомогою геоінформаційних технологій дає ОТГ можливість планувати територію, безпечно жити і вести відкритий діалог з бізнесом і громадськістю про раціональні способи використання ресурсів, ефективну й легальну оренду земель, запровадження бізнес-проектів у громадах. Проте державні органи працюють передусім на

«Управління та раціональне використання земельних ресурсів в новостворених територіальних громадах: проблеми та шляхи їх вирішення» (04-05 березня 2020 року)

відомчі інтереси створення фондів і архівів з розбіжністю даних, зокрема кадастру і реєстру прав, що ведуться відокремлено й мають відхилення.

Брак оприлюднених публікації даних та обміну інформацією між державними системами є підґрунтям для корупційних тіньових схем щодо зміни власників і користувачів землі. Проте не зареєстровані в Державному земельному кадастрі України понад 80 % державних земель не дають можливості громадам самостійно й повноцінно проконтролювати, скільки та яких земель має бути передано. Тому інколи передаються землі з накладанням на площах та які раніше передані в користування. На одну земельну ділянку можуть видавати по два державних акти, або дублювати кадастрові номери. Брак достовірних і відкритих відомостей про землю спричиняє значні незручності водночас для землевласників і землекористувачів в особі громад. До того ж у земельному законодавстві територія ОТГ не значиться як об'єкт, а ототожнюється з селищною і сільською радою, хоча фактично є новою радою з більшою територією, іншими повноваженнями, потребами і завданнями.

Отже, типовими проблемами громад є обмеження доступу до даних Державного земельного кадастру України, невизначеність меж території, а відповідно й неможливість розпоряджатися землями за межами населених пунктів, планувати свою діяльність через брак інформації про земельні ресурси, місцезнаходження нерозподілених (незатребуваних) земельних ділянок, режимних об'єктів та зон обмежень навколо них, неточність показників кількості й місця розташування земель державної власності, невизначеності їхнього правового статусу, недоотримання надходжень до місцевого бюджету від плати за землю, брак процедур, досвіду й інструментів для ефективного управління земельними ресурсами.

Отже, управління земельними ресурсами являє собою систему організаційно-правових і контролювальних заходів державного управління, що перебуває у площині незавершеності процесів децентралізації, передавання земель органам місцевого самоврядування як відносно новому суб'єкту управління земельними ресурсами, включає ризики, перспективи й зміни ролі держави у напрямі посилення контролю й відповідальності за використання й охорону земель, та адміністративних, соціально-економічних, екологічних, природоохоронних і рекреаційних заходів місцевого самоврядування, що здійснюються для виконання землею суспільно-виробничих функцій.

Земельні ресурси можуть бути не тільки економічним базисом добробуту громади, але й інструментом її розвитку. Проте без створення умов для ефективного управління вони для багатьох громад можуть залишитися набором проблем. У зв'язку з цим, важливим для територіальних громад стає узгодження технічних завдань на розроблення комплексної документації з управління земельними ресурсами, а саме: 1) ідентифікація земельних ресурсів та інформаційне забезпечення управління; 2) планування території та організація раціонального використання й охорони земель різного цільового

«Управління та раціональне використання земельних ресурсів в новостворених територіальних громадах: проблеми та шляхи їх вирішення» (04-05 березня 2020 року)

призначення; 3) визначення проблемних питань і заходів для розв'язання їх; 4) підготовка ініціатив з удосконалення чинного законодавства.

Економічний механізм управління земельними ресурсами має бути спрямований на регулювання земельних відносин, обліку та оцінювання земель, розроблення проектів землеустрою для зміцнення місцевого самоврядування, інформування власників земельних ділянок і моніторингу використання землі. Реалізація цих заходів передбачає такі завдання: 1) проведення детальної інвентаризації сільськогосподарських земель усіх форм власності й полезахисних насаджень, установлення власників приватних земельних ділянок, орендарів, платників податків, повернення у власність громади привласнених сільськогосподарських земель шляхом самозахоплення; 2) територіальне закріплення за сільськими громадами земельних ділянок для громадського випасання худоби, сінокосіння, знешкодження й утилізації відходів, рекреаційних об'єктів тощо, планування протиерозійних та ґрунтоохоронних заходів, установлення адміністративної відповідальності за стан і використання сільськогосподарських угідь; 3) перетворення сільських поселень в агропромислові структури шляхом організації перероблення сільськогосподарської продукції на місці виробництва, залучення до сільських територій інших виробництв з наданням їм певних преференцій, що забезпечить диверсифіковану зайнятість населення, розвиток соціальної інфраструктури, сприятливу структуруацію аграрного соціуму, оптимальну за часом зайнятості та спектром професій, рівнем доходів і гендерним складом трудових ресурсів сільських громад шляхом організації перероблення сільськогосподарської продукції на місці виробництва, залучення до сільських територій інших виробництв із наданням їм певних преференцій.

Список літератури

1. Про добровільне об'єднання територіальних громад : Закон України від 05.02.2015 р. № 157-VIII. URL : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/157-19>.

2. Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад : Постанова Кабінету Міністрів України від 8.04.2015 р. № 214. URL : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/214-2015>.

3. Після старту ринку землі громади можуть отримати близько 7,2 млн га сільгоспугідь. *Agravery*. URL : <https://agravery.com/uk/posts/show/pisla-startu-rinku-zemli-gromadi-mozut-otrimati-blizko-72-mln-ga-silgospugid>.

4. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вирішення питання колективної власності на землю, удосконалення правил землекористування у масивах земель сільськогосподарського призначення, запобігання рейдерству та стимулювання зрошення в Україні : Закон України від 10.07.2018 р. № 2498-VIII. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2498-19>.