

ДРОБОТ Ігор Олександрович,
д-р держ. упр., проф.,
зав. каф. управління проектами ЛРІДУ НАДУ

ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ЗЕМЕЛЬНИМИ РЕСУРСАМИ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ В УКРАЇНІ

Розглядаються питання права власності як засобу гарантування і здійснення місцевого самоврядування, обґрунтовуються підходи до децентралізації державного управління земельними ресурсами територіальної громади.

Ключові слова: територіальна громада, власність, земельні ресурси, державне управління, децентралізація, володіння, користування, розпорядження, життєдіяльність.

Drobot I. O. Decentralization of the state management of communal land resources in Ukraine

The article discusses the property right issues as a means of guaranteeing and realization of a local government as well as argues the approaches to the decentralization of the state management of communal land resources.

Key words: local community, property, land resources, state management, decentralization, ownership, usage, disposal, life activity.

Постановка проблеми. Власність територіальної громади є базовою категорією у формуванні фінансово-матеріальної основи системи місцевого самоврядування. Володіння, вміле користування, ефективне розпорядження земельними ресурсами гарантують територіальній громаді ефективну організацію її життєдіяльності. Статус власника та механізми користування і розпорядження власністю громади обумовлені конституцією України, законами України,

підзаконними актами центральних органів виконавчої влади, місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування усіх рівнів. Нормативно-правове забезпечення механізму регулювання відносин власності свідчить про те, що держава приділяє значну увагу питанням ефективного управління й розвитку цієї фундаментальної складової суспільно-економічних відносин. Водночас стан життєдіяльності територіальних громад в Україні вказує на те, що попри зусилля держави, спрямовані на організацію ефективного управління земельними ресурсами як власності територіальної громади, вплив останніх на зростання економічного, соціального, побутового, культурного розвитку, особливо сільських та селищних громад, надалі залишається незначним.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідження теоретичних та методологічних підходів з використання та охорони земельних ресурсів здійснює низка науковців. Так, В. Андрейцев, Д. Бабміндра, П. Борщевський, Ю. Гуцуляк, О. Дорош, Д. Добряк, В. Єрмоленко, О. Канаш, О. Ковалів, Л. Новаковський, А. Сохнич, А. Третьак, А. Юрченко та інші досліджують правові, організаційні й економічні аспекти використання та охорони земельних ресурсів. Ю. Ганущак, В. Боклаг, В. Дубківський, В. Куйбіда, А. Мерзляк, О. Мордвінов, М. Пітцик, І. Сікора, А. Ткачук та інші досліджують проблеми державного управління земельними ресурсами територіальних громад. О. Бориславська, І. Заверуха, Е. Захарченко, А. Школик та інші вивчають й узагальнюють досвід європейських країн з децентралізації державного управління в питаннях врегулювання земельних відносин територіальних громад. Спільні зусилля науковців, політиків і практиків враховані при розробці Концепції реформування місцевого самоврядування, лягли в основу напрацювань нормативно-правової бази з вирішення означеної проблеми.

Водночас, незважаючи на активні наукові пошуки у зазначених напрямках науки державного управління, додаткової уваги потребують проблеми врегулювання відносин між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування у різних сферах організації життєдіяльності територіальної громади, зокрема щодо володіння, користування, розпорядження, використання, охорони та відтворення її земельних ресурсів.

Метою статті є обґрунтування власності як засобу гарантування місцевого самоврядування та підходів до децентралізації державного управління земельними ресурсами територіальної громади.

Виклад основного матеріалу. 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. На відміну від державного управління, відсутність у системі місцевого самоврядування такого впливового засобу його здійснення, як державної влади змушує шукати методологічні підходи до виявлення інших дієвих засобів впливу суб'єктів самоврядування на учасників суспільних процесів. Історичний досвід урегулювання суспільних та міжособистісних відносин підказує, що найвагомим за дієвістю, феноменальністю і переконливістю впливу на людину після державної влади є чинник власності [4, с. 121 – 123]. Ідеться про власність як соціологічну категорію, яка містить низку підсистем суспільних відносин (економічних, соціальних, правових, психологічних, національних тощо), що стосуються привласнення предметів природи в процесі праці і привласнення матеріальних та духовних благ через соціально-економічну форму суспільного способу виробництва. Двома найважливішими підсистемами власності є економічна та юридична власність. Перша означає певну сукупність матеріальних благ, різноманітних об'єктів власності, зокрема об'єктів інтелектуальної власності, друга виражає систему виробничих відносин між людьми з приводу привласнення об'єктів власності в усіх сферах суспільного відтворення. Економічна власність належить до базисних відносин і не залежить від волі та свідомості людей. Юридична власність є формою вияву реальних економічних відносин власності, належить до надбудовних відносин і залежить від волі та свідомості людей. Тобто власність в юридичному аспекті розглядається як «...вияв волі певної соціально-політичної сили і правове оформлення цієї волі в юридичних актах і нормах, у праві власності. Вона є вираженням вольових відносин між людьми, пов'язаних із певним видом матеріальних чи нематеріальних благ або з речами і, як економічна власність, має дві сторони: 1) вольове ставлення людини до іншої людини або групи людей до іншої групи; 2) ставлення людини до речі» [2, с. 237, 245]. У контексті «вольового ставлення ... групи людей до іншої групи людей» власність у

свідомості людини асоціюється з владою, що є найбільшою мотивацією для природної потреби її (власності) примноження. Тому вирівнювання «можливостей впливу» на користь місцевого самоврядування, а отже, і забезпечення вищого рівня його гарантування найкраще здійснювати через розвиток чинника власності.

Розвиток власності як ресурсу гарантування місцевого самоврядування відбувається, на наш погляд, у двох напрямках: 1) власність – ресурс гарантування місцевого самоврядування як системного суспільного явища; 2) власність – ресурс гарантування місцевого самоврядування як організаційно структурованого інституту (органи місцевого самоврядування).

Розвиток власності за першим напрямом передбачає формування в суспільстві розвитку ініціативи, самоорганізації та суспільної самодіяльності, які в економічному аспекті є основою зародження підприємництва, а в соціальному – причиною виникнення середнього класу як спонуки зародження і рушія розвитку місцевого самоврядування. Формування та розвиток власності за цим напрямом залежать від стану громадянського суспільства, його зрілості і сталості, а тому є довготривалим еволюційним процесом. Рушійною силою цього процесу є об'єктивні та суб'єктивні чинники. З одного боку, це матеріальний особистий інтерес людини і прагнення його реалізувати, а з іншого – воля та прагнення держави створити для цього відповідні умови. Ефективність розвитку власності у цьому випадку, на нашу думку, буде найвищою тоді, коли об'єктивні та суб'єктивні чинники збігатимуться. Це означає, що роль держави у формуванні і темпах розвитку власності за цим напрямом є визначальною. Через стимулювання розвитку малого та середнього бізнесу держава може прискорити або загальмувати цей процес, а отже, сприяти суспільству в розвитку сприятливого середовища для функціонування місцевого самоврядування розвинутого громадянського суспільства або, навпаки, блокувати його.

Інший напрям розвитку власності як ресурсу гарантування уявляється в площині ефективного володіння, користування і розпорядження власністю територіальної громади, насамперед її земельних ресурсів. У цьому контексті власність є колективним засобом впливу первинного суб'єкта місцевого самоврядування територіальної громади на організацію життєдіяльності, а отже, і

гарантуючим чинником його (місцевого самоврядування) ефективного функціонування. У психологічному аспекті власність породжує у громади відчуття «суспільного господаря», є мотиваційним чинником реалізації самоорганізуючої субстанції самоврядування з приводу ефективного володіння, користування і розпоряджання нею, а також її примноження і захисту [1, с. 192].

З огляду на це можна припустити, що власність в уособленні земельних ресурсів для суб'єкта місцевого самоврядування, за відсутності державної влади, виступатиме дієвим засобом гарантування його організації та упровадження, а отже, і функціонування. Тому вдосконалення відносин приватної власності громадян і володіння, розпоряджання та використання земельних ресурсів громади потребує відповідного нормативно-правового забезпечення.

Зі здобуттям Україною незалежності, одним з найвагоміших у суспільному розвитку заходів була земельна реформа. Її здійснення передбачалось у кілька етапів. Після першого етапу (1999 р.) найбільшим досягненням реформи стала відмова держави від монополії на земельні ресурси на користь інших форм власності. Обумовлені законодавством України інші цілі реформи були досягнуті частково, а то й зовсім не досягнуті, що негативно відобразилося на подальшому формуванні та розвитку земельних відносин в країні. Зокрема, вирівнювання в правах різних форм господарювання на землі зумовило байдужість органів місцевого самоврядування до розмаїття форм господарювання і породило безвідповідальність у питаннях виконання своїх функцій як розпорядників земельних угідь, що призвело до безсистемної приватизації земель територіальних громад, як наслідок до порушення основних принципів просторового розвитку населених пунктів; оголошена державою політика розвитку багатоукладної економіки не отримала на практиці законодавчої підтримки в питаннях дотримання рівноправності кожного з укладів, що негативно відобразилося на розвитку підприємництва – рушійній силі більшості укладів і загальмувало функціонування виробничої сфери країни; відсутність належного державного контролю за дотриманням земельного законодавства в питаннях раціонального природокористування й виконання зобов'язань суб'єктів господарювання щодо збереження та відтворення земельних ресурсів призвело до розвалу системи раціонального використання та охорони земель. Негативні результати земельної

реформи спричинили компетенційні спори між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, зумовили виникнення корупційних схем на усіх рівнях державно-владних відносин, ускладнили процес організації життєдіяльності територіальних громад в питаннях, пов'язаних з володінням, користуванням, розпорядженням, використанням, охороною та відтворенням земель.

Науково обґрунтовано і на політичному рівні визнано, що одним із шляхів усунення проблем з формування, становлення та розвитку земельних відносин в Україні є децентралізація державного управління. Серед завдань, намічених Концепцією реформування місцевого самоврядування, є «...створення чіткого механізму врегулювання питання приватизації та володіння муніципальною землею та власністю...». У цій концепції для успішного вирішення поставлених завдань обумовлено перерозподіл повноважень між органами державної влади та органами місцевого самоврядування і передбачено «...віднести до компетенції вирішення у спільних інтересах територіальних громад питань місцевого значення, вирішення яких безпосередньо територіальними громадами не може бути належним чином фінансово та матеріально забезпечене, зокрема виконання державних і регіональних програм соціально-економічного та культурного розвитку, програм охорони довкілля, забезпечення збалансованого економічного і соціального розвитку відповідної території, ефективного використання природних, трудових і фінансових ресурсів...» [3].

Складність реалізації означених організаційно-правових заходів з децентралізації державного управління полягає в тому, що місцеве самоврядування як системне суспільне явище, може бути ефективним лише за умови дотримання у його здійсненні «принципу повсюдності» – поширення повноважень органів місцевого самоврядування у питаннях регулювання земельних відносин (володіння, користування, розпорядження, використання, охорона та відтворення землі) не тільки на територію юрисдикції цих органів, а й на прилеглі до населеного пункту землі, якими на даний час розпоряджається держава в особі відповідних районних та обласних органів. Отримати територіальній громаді право власності на ці землі чи хоча б право розпоряджатися й користуватися ними є принципово важливим завданням. Особливо, коли йдеться про організацію

життєдіяльності територіальної громади власними силами. Тобто досягнення ще одної складової мети децентралізації державного управління – формування із сукупності об'єднаних населених пунктів «спроможної територіальної громади». Адже право власності на користування, розпорядження, використання землею дає можливість громаді залучати для цієї землі додаткові інвестиції, а отже, створювати додаткові джерела наповнення бюджету громади. Водночас залучення інвестора вимагає від громади гнучкості в управлінні землею, бо тут сходяться не тільки інтереси самої громади, а й інтереси інвестора і держави. З огляду на це надання територіальній громаді права власності на прилеглі території повинно містити ще й право громади на зміну цільового використання цієї землі. Такий підхід дозволить громаді в частині зміни цільового використання землі врахувати інтереси інвестора, ефективно використати результати цього інвестування для організації своєї життєдіяльності, вимагати в орендаря виконання технологічних заходів з її охорони і відтворення, а сама земля повною мірою виконуватиме свою родову функцію гарантування місцевого самоврядування та ефективного засобу його здійснення.

Реалізація означених теоретичних, методологічних обґрунтувань і суджень потребує подальшого розвитку «правового ресурсу» гарантування та здійснення місцевого самоврядування. Насамперед це має бути розробка низки нормативно-правових та організаційних заходів пов'язаних зі зміною: конституційних основ організації та функціонування системи місцевого самоврядування; Земельного кодексу; адміністративно-територіального устрою; врегулювання планувальної документації територій; прийняття порядку зміни права власності на земельну ділянку з одної форми власності на іншу.

Означені заходи є довготривалими і трудомісткими, бо вимагають змін до Конституції України, окремих змін до законів України тощо. Зокрема, у змінах до Конституції в частині децентралізації державного управління, потрібно обумовити і легалізувати такі нові, пов'язані зі здійсненням місцевого самоврядування поняття, як «адміністративно-територіальна одиниця» та «повсюдність здійснення місцевого самоврядування». Це внесе ясність і обумовить повноваження створеної відповідно до перспективного плану об'єднаної територіальної громади щодо права власності на землю, як у межах адміністративно-територіальної одиниці

(території, що обіймає громада), так і прилеглих до неї земель. Потребує змін також законодавство, що врегульовує питання планувальної документації територій, Земельного кодексу і прийняття порядку переводу земельної ділянки з однієї форми власності в іншу. Зокрема, для вдосконалення процесу планування територій слід узаконити неодноразово обговорюваний у науковому середовищі новий документ – «план території громади», у якому відображений у межах юрисдикції громади опис усіх земель. Він має замінити такі, нині чинні документи, як план території району і генеральний план поселення. У цьому документі відобразатимуться теперішній стан земель територіальної громади та перспективи їх використання в майбутньому. Слід зазначити, що право на розробку планів території громад мають сертифіковані на виконання таких видів робіт установи, а затверджують їх органи місцевого самоврядування. Особливістю плану є те, що в ньому вказано, яким чином і на яких умовах територіальна громада може, а в окремих випадках зобов'язана змінювати цільове використання землі, особливо коли йдеться про інтереси громади.

Ще одним напрямом розвитку правового ресурсу щодо врегулювання земельних відносин в Україні є необхідність у відповідних змінах до Земельного кодексу України в питаннях застави землі, обмеження прав на землю, продажу землі на конкурсних засадах, зонування землі, реєстрації земельних ділянок, права орендаря на земельну ділянку, перевід земельної ділянки з однієї форми власності в іншу тощо. Важливо, щоб робота з удосконалення законодавства мала системний, неперервний характер і враховувала кращу практику європейських країн.

Висновки. З наведеного вище можна зробити висновки про те, що ефективне функціонування місцевого самоврядування як системного суспільного явища вимагає залучення правових, організаційних, матеріальних, інституційних, інформаційних та інших ресурсів. Найбільш дієвим ресурсом здійснення місцевого самоврядування є право власності територіальної громади на землю. Володіння, раціональне користування, ефективне розпорядження землею є запорукою громади в успішній організації своєї життєдіяльності, матеріальною основою формування її спроможності.

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 *прилегли до громади землі*, управління якими, згідно з чинною Конституцією України, здійснюють місцеві та територіальні органи виконавчої влади.

Регулювання земельних відносин в Україні в частині володіння, користування, розпорядження, використання, охорони та відтворення земель набуває нового змісту, якщо об'єднаній територіальній громаді будуть надані повноваження *змінювати цільове використання землі*, що є в межах юрисдикції органів місцевого самоврядування, так і прилеглих до неї земель. Для регламентації виконання означених повноважень пропонується ввести новий нормативний документ – *план території громади*, у якому відображається теперішній і перспективний опис землі громади, вказано в яких випадках громада може, а в яких зобов'язана змінити цільове використання належної їй землі, обумовлено механізм його прийняття.

Реалізація означених заходів з децентралізації державного управління земельними ресурсами територіальної громади дозволить побудувати в країні прозорий і зрозумілий для учасників земельних відносин механізм управління землею.

Список використаних джерел

1. **Дробот І. О.** Вплив власності на гарантування місцевого самоврядування / І. О. Дробот // Акт. пробл. держ. упр. та місц. самоврядування: сучасний стан та перспективи розвитку : матеріали щоріч. наук.-практ. конф. (18 жовт. 2005 р.). – О. : ОРІДУ НАДУ, 2005. – С. 190 – 192.
2. **Економічна** енциклопедія. У 3 т. Т. 1 / [наук. редкол. : С. В. Мочерний та ін.]. – К. : Академія, 2000. – 864 с.
3. **Концепція** реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. – Режим доступу : zakon0.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-p.
4. **Цирель С. В.** «Власть-собственность» в трудах российских историков и экономистов / С. В. Цирель // Обществ. науки и современность. – 2006. – № 3. – С. 119 – 131.

List of references

1. **Drobot I. O.** Vplyv vlasnosti na harantuvannia mistsevoho samovriaduvannia / I. O. Drobot // Akt. probl. derzh. upr. ta mist. samovriaduvannia: suchasnyi stan ta perspektyvy rozvytku : materialy shchorich. nauk.-prakt. konf. (18 zhovt. 2005 r.). – O. : ORIDU NADU, 2005. – S. 190 – 192.
2. **Ekonomichna** entsyklopediia. U 3 t. T. 1 / [nauk. redkol. : S. V. Mochernyi ta in.]. – K. : Akademiia, 2000. – 864 s.
3. **Kontsepsiia** reformuvannia mistsevoho samovriaduvannia ta terytorialnoi orhanizatsii vlady v Ukraini. – Rezhym dostupu : zakon0.rada.gov.ua/laws/ show/333-2014-r.
4. **Tsirel S. V.** «Vlast-sobstvennost» v trudah rossiyskih istorikov i ekonomistov / S. V. Tsirel // Obschestv. nauki i sovremennost. – 2006. – № 3. – S. 119 – 131.