

**УДК 352.073.544(477)**

**С. В. Бізюк,**

*здобувач кафедри регіонального розвитку  
та місцевого самоврядування ХарPI НАДУ,  
м. Харків*

## **РЕГУЛЮВАННЯ ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН ОРГАНАМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ: ІНСТИТУЦІОНАЛЬНИЙ АСПЕКТ**

*Виокремлено й систематизовано інституціональні засади регулювання земельних відносин органами місцевого самоврядування в Україні, диференційовано управлінську діяльність суб'єктів земельних відносин в Україні.*

**Ключові слова:** земельні відносини, органи місцевого самоврядування, регулювання земельних відносин, інституціональні засади регулювання земельних відносин.

На сучасному етапі землекористування в Україні має відбиток колишніх радянських екстенсивних методів господарювання, а аграрна сфера все ще залишається “заповідником” неринкових методів управління, законодавчих обмежень права приватної власності тощо. Земельні відносини не можна вважати виключно майновими, тобто відносинами з приводу володіння, користування й розпорядження земельними ділянками як власністю, адже вони охоплюють, серед іншого, також і відносини у сфері державного управління земельними ресурсами. Земля, зберігаючи статус нерухомого майна, одночасно є основою життєдіяльності людей, базисним компонентом навколишнього природного середовища, а тому виступає об'єктом управлінських відносин, зокрема відносин щодо проведення землеустрою, ведення земельного кадастру, оподаткування, контролю за використанням та охороною земель тощо.

Теоретичні надбання в галузі науки державного управління, місцевого самоврядування, зокрема щодо регулювання земельних відносин, є досить чисельними. Особливості державного управління земельними ресурсами розкриваються у працях Ю. Білика, А. Даниленка, Д. Добряка, О. Євграфова, Й. Завадського, М. Калюжного, М. Ковальського, П. Кулинич, М. Латиніна, А. Мартина, О. Мордвінова, Л. Новаковського, В. Пересоляка, А. Третяка та ін.

Відаючи належне теоретичному доробку вітчизняних дослідників в окресленій царині, слід відзначити, що проблеми регулювання земельних відносин органами місцевого самоврядування в Україні, його інституціональних засад ще не знайшли всебічного наукового обґрунтування в науці державного управління.

Цією статтею ми маємо на меті виокремити й систематизувати інституціональні засади регулювання земельних відносин органами місцевого самоврядування в Україні.

Кожна цивілізація в різні історичні епохи створювала певне уявлення про державу як суспільний інститут, що організує спільне життя людей. Відповідно формувалися завдання, зміст та характер державного управління. Протягом певного часу проводився аналіз стану системи землевпорядкування України, і можна стверджувати, що поступово держава втратила функції управління земельними ресурсами. На цьому етапі відсутність єдиної земельної політики унеможлиблює

## Напрями реформування системи місцевого самоврядування в Україні

регулювання земельних відносин за допомогою державних важелів, і це є причиною руйнації землекористування, плутанини в земельних відносинах, що спричинена недосконалістю законодавчих актів.

У формалізованому вигляді процес реєстрації земельних ділянок і прав власності на них, визначення вартості землі, встановлення правового режиму землекористування та інші дії є умовою забезпечення функціонування ринкової економіки. Оскільки це питання зачіпає ефективність управління земельними ресурсами, виникає проблема вдосконалення організаційних форм регулювання органами місцевого самоврядування земельних відносин в окремих територіальних громадах. З подальшим розвитком земельних відносин необхідним є здійснення інформаційної підтримки проведення земельної реформи, забезпечення прозорості діяльності органів, що здійснюють управління земельними ресурсами та надання кваліфікованих роз'яснень чинного законодавства громадянам.

Аналіз управління земельними ресурсами виявив, що для підвищення ефективності державного управління земельними ресурсами необхідно сформувати стабільну матеріально-технічну базу державних органів управління земельними ресурсами, а також забезпечити чітке розмежування повноважень органів державної влади і органів місцевого самоврядування у сфері управління земельними ресурсами. У зв'язку з цим вдосконалення потребують закони України "Про місцеве самоврядування в Україні" [4] та "Про місцеві державні адміністрації" [5], до яких слід внести доповнення щодо визначення компетенції органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади щодо землекористування та землерозпорядження.

У науковій думці земля подається як матеріальна основа благополуччя населення і включає простір, що знаходиться під нею і над нею. Земельну власність у населених пунктах тісно пов'язано з інтересами територіальної громади, держави, інших землевласників, які повинні пов'язуватися з відповідними напрямами соціально-економічного розвитку міста, що зумовлює багатофункціональність у використанні кожного конкретного об'єкта земельної власності, а також можливість користування ними різними суб'єктами в різний спосіб протягом періодів, які можуть як збігатися, так і не збігатися. З огляду на це в населених пунктах земельна власність завжди тісно пов'язана з потребою в розміщенні певного виду діяльності в певному місці. Наприклад, необхідність найбільш ефективного та найкращого використання земельної ділянки досить часто перевищує особисті можливості власника. З одного боку, власник використовує збудовані містом чи іншими власниками об'єкти інфраструктури, розміщені за межами його земельної власності, а з іншого – діяльність певного власника також впливає на ефективне використання землі інших власників міста. Відповідно, у ході використання землі в населених пунктах завжди простежується поєднання інтересів земельної власності як приватної, так і комунальної та державної. Отже, можна говорити про потрійну земельну власність у населених пунктах [6].

До основних напрямів формування земельних відносин у населених пунктах слід віднести: взаємозв'язок між приватними, громадськими та державними інтересами; відкритість дій з управління використанням земель та розподілом їх; гарантію прав на земельну ділянку; достовірність обмежень прав щодо використання земельних ділянок; стабільність типів використання землі; можливість визначення найдоцільнішого використання землі власником або користувачем земельної ділянки.

Основу управління земельними відносинами складають два напрями – державний та індивідуальний. Державний напрям має на меті досягнення цілей, визначених інтересами суспільства, індивідуальний напрям відповідає інтересам власника. Напрями управління органами місцевого самоврядування земельними ресурсами формуються на збалансованій концепції розвитку земель від державного рівня до місцевого. Аналіз цілей і завдань управління землекористуванням свідчить, що під час розбудови будь-яких територіальних утворень визначальними є пріоритети сталого розвитку, спрямовані на забезпечення охорони навколишнього середовища, соціального та економічного розвитку територій, визначені на державному рівні. Для кожного рівня управління характерні свої цілі, завдання та шляхи реалізації, що об'єктивно зумовлені масштабами об'єкта, мірою конкретизації та деталізації. На державному та регіональному рівнях приймаються стратегічні й тактичні рішення. На рівні територіальної громади, в умовах найбільшої кількості суб'єктів управління і суб'єктів прав, здійснюється реалізація запланованих заходів щодо виділення відповідних земель.

Основу функції управління та їх адаптації до управління землекористуванням складають три етапи державного управління. Перший етап – планування землекористування, реалізація запланованих заходів та моніторинг використання земель. Планування землекористування здійснюється за допомогою розроблення та ухвалення містобудівної та землепорядної документації відповідно до визначених у державних програмах суспільних пріоритетів. Другий етап реалізації характеризується застосуванням адміністративного та фінансового впливу суб'єкта управління на об'єкт. Цей етап здійснюється на умовах високого ступеня законодавчої та інформаційної невизначеності та обмеженості в часі. Третій етап – моніторинг, спрямований на систематичне спостереження за використанням та забудовою земель, відстеження й оцінювання впливу змін у землекористуванні на навколишнє середовище [3].

В основу ефективних напрямів управління земельними відносинами органів місцевого самоврядування повинно бути покладено раціональне використання землі, що формується не рішенням чиновників, а власниками та користувачами земельних ділянок. Це, у свою чергу, стимулює зростання вартості земельної власності, покращує добробут населення, формує економічний розвиток територіальної громади. Органи місцевого самоврядування мають проводити політику, що спрямована на зростання цінності земель державної, комунальної та приватної власності за допомогою розвитку інженерної інфраструктури, благоустрою, інженерної підготовки території.

У контексті залучення вітчизняних та іноземних інвестицій діяльність органів місцевого самоврядування щодо вдосконалення земельних відносин повинно бути спрямовано на створення комфортних умов для інвестора в довгостроковому періоді. Це втілюється за допомогою відповідної політики у сферах торговельного, готельного, транспортного, офісного будівництва, зовнішнього благоустрою території, рекреаційної діяльності, реконструкції неефективних виробництв в офісні центри тощо цільовим наданням земельних ділянок у довгострокове користування з правом подовження термінів землекористування на бажаний інвестору строк або викупу їх відповідно до закону.

У формалізованому вигляді земельні відносини в місті вимагають нових методів управління землекористуванням. У контексті вдосконалення земельних відносин на рівні територіальної громади має бути створено ефективну систему планування

## Напрями реформування системи місцевого самоврядування в Україні

використання земель територіальної громади, як результат – можливість усунення юридичних перешкод на шляху вільного обігу землі серед громадян та юридичних осіб, а також гарантування прав власності на землю й землекористування, організація використання земель на платній основі, забезпечення їхніх охорони та збереження в інтересах територіальної громади, населення країни в цілому.

Цілком очевидно, що з реформуванням земельних відносин підвищується соціальна напруга і змінюються виробничі відносини. Це пов'язано з деякими чинниками об'єктивного і суб'єктивного характеру, до яких можна віднести незацікавленість органів влади у веденні достовірного земельного кадастру, а також велику кількість землекористувачів та власників землі та великий обсяг роботи, її немалу вартість.

За певних обставин функціонування різних форм власності на землю особливого статусу набувають правова захищеність, відповідна точність розмірів, об'єктивність оцінювання природоохоронних властивостей земель, з чого випливає прибутковність конкретної земельної ділянки, завдяки якій створюється інвестиційна привабливість, а також можливість робити зміни для запровадження нових технологій або виробництва. Законне підтвердження права власності на/або користування землею досягається запровадженням єдиної державної земельно-реєстраційної системи за чіткого і постійного земельного законодавства [2].

Система управління, що не відповідає сучасним вимогам розвитку ринку земель, підтверджується тим, що кількість погоджених висновків, направлених на відведення земельних ділянок, становить дуже низький відсоток. Це дозволяє з'ясувати причини надання негативних висновків, а саме: земельна ділянка не відповідає цільовому призначенню, встановленому містобудівною документацією; відсутнє затвердження містобудівної документації; розміщення об'єкта в межах зон з особливими умовами використання земель та його невідповідність до визначених видів господарської діяльності в цих зонах та містобудівних і санітарно-гігієнічних норм. Отже, відмови органів влади ґрунтуються на недостатності, недосконалості й непрозорості інформаційного забезпечення, що значно підвищує загальні витрати, заплановані інвестором до початку оформлення прав на землю, та, у свою чергу, зменшує ефективність капіталовкладень [1].

Для забезпечення оптимальних умов розвитку земельних відносин мають виконуватися декілька принципів, а саме: на первинному ринку існує жорсткий контроль, що здійснюється у процесі вилучення земель із державної та комунальної власності та під час проходження всіх узгоджувально-дозвільних процедур. На вторинному ринку, під час придбання забудованих земельних ділянок шляхом цивільно-правових угод, важко відстежити зміни у функціональному використанні й потужності містобудівних об'єктів. Тому створення єдиної системи обліку й контролю міських землекористувачів сприятиме прозорості й ефективності етапів планування, реалізації та моніторингу.

У земельних відносинах в Україні спостерігається низка суперечностей, що потребують вирішення. Особливість полягає в тому, що право власності на них має бути юридично визначеним і закріпленим. Одним із завдань регулювання земельних відносин органами місцевого самоврядування є унеможливлення здійснення діяльності, результатом якої могло бути погіршення стану життєвого середовища. При цьому аналіз складових прав власності, їхня змістовна сутність і законодавча

відокремленість права власності на землю й нерухоме майно визначає тривимірну модель права власності в Україні. На нашу думку, варто використовувати структуру обмежень права власності, що відбиває обмеження прав володіння-користування, прав використання та прав розпорядження, що накладаються на землекористування в інтересах держави, територіальної громади та третіх осіб. Обмеження прав володіння-користування встановлюються на законодавчому рівні й регулюються органами землеустрою. Обмеження прав використання мають вертикальну складову (наземний і підземний простір), виникають, зазвичай, унаслідок рішень, визначених у містобудівній документації, і контролюються органами містобудування й архітектури. Обмеження прав розпорядження регулюються органами судової влади і нотаріатом [1].

Можна стверджувати, що забезпечення ефективності діяльності органів місцевого самоврядування як суб'єкта земельних відносин передбачає поєднання адміністративних та економічних методів управління земельними ресурсами, а відповідно і методів прямого примусу та рекомендацій (адміністративні методи), ціноутворення й пільгового оподаткування, фінансування, накладення економічних санкцій, податків і компенсацій. Також у процесі регулювання органами місцевого самоврядування земельних відносин важливою функцією виступає моніторингова функція, що здатна забезпечити своєчасність та ефективність прийняття управлінських рішень.

Подальші дослідження в цьому напрямі будуть корисними в царині узагальнення досвіду європейських країн щодо регулювання сфери земельних відносин органами місцевого самоврядування та виокремлення механізмів адаптації найкращих практик до українських реалій.

#### **Література:**

1. Воскобійник М. В. Деякі питання правового регулювання земельних відносин у системі місцевого самоврядування / М. В. Воскобійник // Проблеми удосконалення правового регулювання місцевого самоврядування в Україні : матеріали наук.-практ. конф. / за ред. Ю. П. Битяка. – Х. : Ін-т держ. буд. та місцевого самоврядування АІПрН України, 2004. – С. 314–316.
2. Кулаковський Ю. П. Економічні методи управління природокористуванням в сучасних умовах / Ю. П. Кулаковський // Вісн. Нац. ун-ту водного госп-ва та природокористування : зб. наук. пр. – Рівне : НУВГП, 2004. – Вип. 4 (28), ч. 4. – С. 248–253.
3. Павлов О. Сільська територіальна громада як складник політичної системи суспільства / О. Павлов // Політичний менеджмент. – Режим доступу : <http://www.politik.org.ua/vid/magcontent.php3?m=1&n=70&c=1623>.
4. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 трав. 1997 р. № 280/97-ВР. – Режим доступу : <http://www.portal.rada.gov.ua>.
5. Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 9 квіт. 1999 р. – Режим доступу : <http://www.portal.rada.gov.ua>.
6. Шапоренко О. І. Екологічна політика держави при реформуванні земельних відносин / О. І. Шапоренко // Вісн. Нац. акад. держ. управління при Президентові України. – 2004. – № 2. – С. 277–282.

#### ***Bisikin S. V. The regulation of land relations local authorities: institutional aspects.***

*The article singled out and systematized institutional framework governing land relations local authorities in Ukraine, differentiated management activities of land relations in Ukraine.*

**Key words:** land relations, local government regulation of land relations, institutional framework governing land relations.

*Надійшла до редколегії 22.05.2015 р.*