

НАПРЯМИ РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

УДК 352: 332.2.021

ВИЗНАЧЕННЯ БАЗОВИХ ПОНЯТЬ ЗЕМЕЛЬНОЇ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

Мамонова В. В.,

д. держ. упр., проф.,

професор кафедри регіонального розвитку та місцевого самоврядування;

Кожуріна В. М.,

аспірант кафедри регіонального розвитку та місцевого самоврядування,

Харківський регіональний інститут державного управління

Національної академії державного управління при Президентові України,

м. Харків

Проаналізовано базові поняття земельної децентралізації. Обґрунтовано сутність та сформульовано дефініції “об’єднана територіальна громада” та “земельні ресурси об’єднаної територіальної громади”, доведено необхідність їхнього законодавчого закріплення.

Ключові слова: адміністративно-територіальна одиниця, громада, об’єднана територіальна громада, земельні ресурси, управління земельними ресурсами об’єднаної територіальної громади.

Mamonova V. V.,

Doctor of Public Administration, Professor of,

Professor of Regional Development and Local Government Department;

Kojurina V. M.,

Postgraduate Student of Regional Development and Local Government Department,

KRI NAPA, Kharkiv

THE DETERMINATION OF BASIC NOTIONS OF LAND DECENTRALIZATION

The basic notions of land decentralization are analyzed. The essence and definitions “agglomerated territorial community” and “land resources of the agglomerated territorial community” are formulated, the necessity for their legislative consolidation is proved.

Key words: administrative-territorial unit, community, agglomerated territorial community, land resources, land management of an agglomerated territorial community.

Визначення кола понять, що стосуються управління земельними ресурсами об’єднаних територіальних громад (ОТГ), набувають особливого значення, оскільки, з одного боку, в умовах децентралізації активувалися процеси законотворення та застосування норм права в цій сфері, а з іншого, – як ніколи раніше, постає необхідність системних і ефективних дій суб’єктів публічного управління. Адже лише напрацьовані та сформульовані наукою і практикою дефініції, закріплені в законодавстві, здатні внормувати діяльність об’єднаних громад, визначити чітке коло повноважень усіх суб’єктів управлінської діяльності, їхні статус та межі компетенції. Разом із тим поки відсутні конкретні ключові визначення у сфері децентралізації взагалі та

земельної децентралізації зокрема, тому громади вимушені діяти “наосліп”, що в майбутньому може стати причиною правових колізій та виникнення прецедентів, не врегульованих правом.

У результаті утворення ОТГ з’являються нові категорії в понятійному апараті науки і практики сучасного публічного управління, перш за все місцевого самоврядування як його найважливішої складової. Зокрема, у процесі здійснення земельної децентралізації активно використовуються ключові поняття “об’єднана територіальна громада”, “земельні ресурси ОТГ”, але їх при цьому досі не закріплено в законодавстві.

При цьому законодавець обов’язково має не лише стимулювати громади до об’єднання, а й чітко підходити до унормування всіх аспектів функціонування ОТГ у сфері управління земельними ресурсами: у разі передачі земельних ділянок сільськогосподарського призначення в комунальну власність громад необхідно здійснювати перерозподіл обов’язків щодо управління, використання та контролю земель, враховувати корупційні аспекти та кадровий потенціал під час передачі відповідних повноважень, захистити інтереси орендаторів земель, власність на які буде передано громадам, і, звичайно ж, визначити й закріпити в законодавстві базові поняття, статус, функції та повноваження всіх суб’єктів управління.

Багато дослідників вивчали питання визначення і статусу територіальних громад (В. Бабаєв, І. Дробот, В. Кампо, В. Мамонова, Ю. Молодожен, В. Наконечний, Ю. Куц, І. Санжаровський, С. Саханенко та ін.). Окрім того, поняття “територіальна громада” досить часто можна зустріти в законодавчих та інших нормативно-правових актах – Європейській хартії місцевого самоврядування, Конституції України, Цивільному кодексі України, Законі України “Про місцеве самоврядування в Україні” та ін. Натомість поняття “об’єднана територіальна громада” недостатньо розроблене науковцями, не є закріпленим у вітчизняному законодавстві, хоча дуже часто фігурує в нормативній базі та промовах політиків, працівників органів влади, осіб публічного права та громадян.

Питанням децентралізації земельних відносин приділяли увагу такі науковці, як В. Андрейцева, В. Балезіна, Ю. Вовк, Б. Єрофєєва, І. Каракаша, М. Краснова, П. Кулинич, А. Мірошніченко, В. Носік, Ю. Шемшученко та ін.

Особливості державного управління земельними відносинами розкрито в публікаціях В. Андрейцева, І. Базарко, А. Бойко, В. Боклаг, О. Гнаткович, Ю. Дегтяренка, Ш. Ібатулліна, Т. Коваленко, О. Кулинич, О. Пасечник, О. Проніної, Г. Шарого та ін.

Метою цієї статті є науковий аналіз базових понять земельної децентралізації та розроблення пропозицій щодо формулювання їх та закріплення в законодавстві.

На сучасному етапі державотворення в Україні відбувається вдосконалення системи публічного управління, зокрема місцевого самоврядування, підвищення стандартів місцевого самоврядування, забезпечення його повсюдності, забезпечення спроможності територіальних громад. Усі задекларовані напрями реформування, що є пріоритетними для держави, визначено в ключових програмних документах: Програмі розвитку України “Стратегія-2020”, Коаліційній угоді та Програмі діяльності Кабінету Міністрів України, затвердженій Постановою Кабінету Міністрів України № 294 від 14 квітня 2016 р.

Ключовими нормативно-правовими актами, що регулюють здійснення децентралізації повноважень, ресурсів та відповідальності під час створення ОТГ, є Конституція України, Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, закони України “Про добровільне об’єднання територіальних громад”, “Про місцеве самоврядування в Україні” та ін. У контексті децентралізації було внесено зміни до Бюджетного та Податкового кодексів України. Але попри те, що нормативне регулювання створення й функціонування ОТГ знаходиться на достатньому рівні, у законодавстві відсутня дефініція поняття “об’єднана територіальна громада”, що є вкрай необхідним для визначення статусу об’єднаної громади та змісту її повноважень.

Фундаментальним для розуміння природи ОТГ постає питання про те, чи є ОТГ адміністративно-територіальною одиницею. Відповідно до ч. 1 ст. 133 Конституції України, систему адміністративно-територіального устрою України складають: Автономна Республіка Крим, області, райони, міста, райони в містах, селища і села [2]. Отже, у виключному переліку адміністративно-територіальних одиниць в Україні ОТГ не включено, хоча, за формальними ознаками, саме такий статус вона сьогодні і має.

Крім Конституції України, сьогодні єдиним нормативно-правовим актом з цього приводу є Положення про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою Української РСР, затверджене Указом Президії Верховної Ради Української РСР від 12 березня 1981 р. № 1654-Х. Спеціального закону, який би врегулював питання адміністративно-територіального устрою, перш за все з позицій визначення сутності поняття “адміністративно-територіальна одиниця”, її видів, статусу, критеріїв формування, в Україні все ще немає. 22 лютого 2018 р. у Верховній Раді України зареєстровано проект закону “Про засади адміністративно-територіального устрою України”, який має замінити вищезазване Положення. У цьому законопроекті адміністративно-територіальна одиниця визначається як “частина території України в установлених відповідно до закону межах, що є територіальною основою для організації та діяльності державних органів та/або органів місцевого самоврядування” [7]. При цьому громада визначається як адміністративно-територіальна одиниця базового рівня, до складу якої входять один або декілька населених пунктів, і нічого не зазначається про об’єднані територіальні громади, хоча процес їхнього формування по всій країні ще не завершено, що означає одночасне функціонування двох понятійних категорій: “громада” та “об’єднана територіальна громада”.

Автори Енциклопедичного словника з державного управління визначають адміністративно-територіальну одиницю як частину території України у фіксованих межах з одним чи кількома поселеннями, що має органи місцевого самоврядування. Адміністративно-територіальна одиниця має адміністративний центр. Базовий (первинний) рівень адміністративно-територіальної одиниці складають сільські, селищні та міські громади. Другий рівень – адміністративні (сільські) райони, третій – адміністративні області. Райони в містах мають особливий статус, що регулюється законодавством України [1, с. 25–26]. Проаналізувавши обидва визначення, можна дійти висновку, що в цілому ОТГ відповідає всім критеріям адміністративно-територіальної одиниці базового рівня.

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 [5]. Але таке тлумачення не відповідає на питання про статус ОТГ як адміністративно-територіальної одиниці і не розкриває ознак ОТГ, окрім єдиного адміністративного центру.

Однак, 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.

Названі особливості вказують на те, що ОТГ є адміністративно-територіальною одиницею, але при цьому при об'єднанні територіальної громади 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 [4, с. 4]. 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 [Там само].

Питання передачі земель поза межами населених пунктів у комунальну власність ОТГ останні кілька років активно обговорювалось як у наукових, так і в політичних колах, але нормативне регулювання цього питання поки що є недосконалим – попри велику кількість законопроектів, закон, який би

комплексно регулював це питання, досі не прийнято, хоча є певні позитивні зрушення в регламентації процесу децентралізації управління земельними ресурсами. Зокрема, відповідно до Розпорядження Кабінету Міністрів України № 60-р від 31 січня 2018 р., з 1 лютого 2018 р. розпочато процес передачі земельних ділянок сільськогосподарського призначення державної власності в межах, визначених перспективним планом формування територій громад, у комунальну власність відповідних об'єднаних територіальних громад, крім тих земельних ділянок, які не може бути передано в комунальну власність [3]. Таке рішення уряду є надзвичайним стимулом для об'єднання громад та шансом для вже створених ОТГ значно наповнити бюджет і більш ефективно здійснювати управління в межах громади.

Враховуючи, що питання управління земельними ресурсами – достатньо складна тема, і спрощений підхід під час проведення земельної децентралізації неприпустимий, нагальною потребою є прийняття закону, який би комплексно регулював процес передачі державних земель у комунальну власність (особливої уваги потребує саме перехідний період), повноваження органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади щодо відповідних земель (наприклад, чи зможе рада відповідного рівня змінювати цільове призначення землі або надавати адміністративну послугу щодо присвоєння кадастрового номера земельній ділянці), став би правовою основою для створення відкритої бази даних про статус усіх земель на території України. Але розпочати цей процес варто з визначення сутності земельних ресурсів як матеріальної основи ОТГ.

Насамперед необхідно зауважити, що земельні ресурси – це сукупні ресурси (запаси) земельної території як просторового базису господарської діяльності й розселення людей, засобу виробництва, її біологічної продуктивності та екологічної сталості середовища життя [8, с. 11]. Цивільним кодексом України земля (земельні ділянки) визнана об'єктом нерухомості та включена в цивільний обіг. Водночас Конституція України проголосила землю об'єктом права власності Українського народу та наголосила, що від імені Українського народу права власника здійснюють органи державної влади та органи місцевого самоврядування в межах, визначених Основним Законом. Земельним кодексом України поняття “земельні ресурси” взагалі не визначено, що викликає здивування.

Отже, якщо під час визначення поняття “земельні ресурси ОТГ” скористатися підходом “від факту” і врахувати реальну ситуацію, що склалася, то земельні ресурси ОТГ – це всі землі, що знаходяться в межах новоутвореної об'єднаної громади, до яких належать: землі комунальної власності; землі, процес передачі яких з державної до комунальної власності триває; землі державної власності, що не підлягають передачі до комунальної власності (наприклад, землі державних підприємств, що знаходяться на території ОТГ). Проте якщо просторовий аспект є прозорим і абсолютно зрозумілим, то адміністративний – породжує низку запитань, зокрема: як довго триватиме процес передачі земель сільськогосподарського призначення у власність об'єднаних територіальних громад; як зміниться функціональна складова щодо управління відповідними землями; чи буде враховано інтереси тих, хто нині орендує відповідні земельні ділянки у держави на довгострокових умовах; з якого моменту податки на землю будуть залишатися у місцевому бюджеті; врешті-решт, як бути ОТГ, територію яких не визначено?

Один із найважливіших факторів у даному контексті – це питання наповнення бюджетів. Наприклад, 55 % коштів від продажу земельних ділянок сільськогосподарського призначення або прав на них, що перебувають у державній власності до розмежування земель державної і комунальної власності, має надходити саме до бюджету ОТГ [6], але якщо йдеться про землі поза межами населених пунктів, то до моменту завершення передачі земель у комунальну власність кошти йдуть до бюджету району чи області саме через те, що неясно, чи можна сьогодні вважати ці землі ресурсами ОТГ.

Отже, пропонуємо закріпити в законодавстві таке визначення земельних ресурсів ОТГ: землі, що знаходяться в межах об'єднаної територіальної громади, є джерелом наповнення її бюджету, управління й розпоряджання якими здійснює рада відповідної громади. На нашу думку, саме таке визначення враховує як просторовий, так і управлінський аспект.

Таким чином, закріплення на законодавчому рівні дефініції об'єднаної територіальної громади та земельних ресурсів об'єднаної територіальної громади позитивно вплине на впровадження земельних відносин та допоможе уникнути правових колізій і прогалин у законодавстві.

Подальших розвідок потребують питання щодо розподілу повноважень у сфері управління земельними відносинами ОТГ; підготовки кадрів для здійснення відповідних повноважень органами місцевого самоврядування, надання їм можливості надавати адміністративні послуги у сфері земельних відносин; формування правових механізмів передачі земель сільськогосподарського призначення у власність громад; захист прав орендарів відповідних земельних ділянок.

Список використаних джерел

1. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад.: Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін.; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трошинського, Ю. П. Сурміна. Київ: НАДУ, 2010. 820 с.
2. Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України від 28 черв. 1996 р., із змінами та допов. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>.
3. Питання передачі земельних ділянок сільськогосподарського призначення державної власності у комунальну власність об'єднаних територіальних громад: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 31 січ. 2018 р. № 60-р. URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/pitannya-peredachi-1>.
4. Практичний інструментарій управління землями об'єднаних територіальних громад / виконано на замовл. Проекту USAID "Підтримка аграрного і сільського розвитку" та Всеукр. асоціації сіл. та селищ. рад компанією "БломІнфо-Юкрейн". URL: http://old.decentralization.gov.ua/pics/attachments/Praktychnyy_instrumentariy_upravlinnya_zemlyamy.pdf.
5. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 5 лют. 2015 р. № 157-VIII. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/157-19>.
6. Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин: Закон України від 28 груд. 2014 р. № 79-VIII. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/79-19>.
7. Про засади адміністративно-територіального устрою України: проект Закону України від 22 лют. 2018 р., номер реєстрації 8051 URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=63508.
8. Третьяк А. М., Дорош О. С. Управління земельними ресурсами: навч. посіб. / за ред. проф. А. М. Третьяка. Вінниця: Нова кн., 2006. 360 с.

Надійшла до редколегії 12.02.2018 р.