



Чайактуальніше

УДК 333.2
© 2019

ФОРМУВАННЯ ЗЕМЛЕКОРИСТУВАННЯ ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД НА ДРУГОМУ ЕТАПІ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ

Л.Я. Новаковський¹, І.О. Новаковська²

¹доктор економічних наук, професор, академік НААН, ²доктор економічних наук

*¹Національна академія аграрних наук України
вул. Михайла Омеляновича-Павленка, 9, м. Київ, 01010, Україна*

*²Національний авіаційний університет
просп. Космонавта Комарова, 1, м. Київ, 03058, Україна
e-mail: ²novmailll@ukr.net*

Надійшла 04.02.2019

Мета. Дослідити динаміку формування об'єднаних територіальних громад, особливості розмежування та передачі їм земель у комунальну власність і обґрунтувати шляхи законодавчого, організаційного і землевпорядного забезпечення регулювання земельних відносин на другому етапі децентралізації влади. **Методи.** Загальнонаукові і спеціальні: узагальнення, абстрактно-логічний, аналізу, порівняльний. **Результати.** Встановлено, що за відсутності змін до Конституції України, некомплексності реалізації заходів щодо децентралізації влади, несвоєчасного вирішення проблем подолання відсторонення органів місцевого самоврядування від управління земельними ресурсами в межах юрисдикції місцевих рад процес реформування місцевого самоврядування стримується. **Висновки.** Завершення процесу децентралізації влади, крім внесення змін до Конституції України, зумовлює прийняття законодавчих актів щодо передачі у комунальну власність земель за межами населених пунктів, внесення змін до Земельного кодексу, законів про землеустрій та про державний земельний кадастр. До повноважень об'єднаних територіальних громад мають бути віднесені: реалізація державної земельної політики, ведення кадастру, організація землеустрою, контроль землекористування та охорона земель. З урахуванням виконаного за 2014 – 2018 рр. обсягу робіт щодо реформування місцевого самоврядування, Кабінет Міністрів України 23 січня 2019 р. затвердив план заходів другого етапу децентралізації. Його реалізація потребує відповідного наукового забезпечення, удосконалення законодавчої бази, виконання значного обсягу землевпорядних робіт.

Ключові слова: землекористування, об'єднані територіальні громади, земельна реформа, децентралізація, схема землеустрою.

<https://doi.org/10.31073/agrovisnyk201902-01>

Президія Національної академії аграрних наук України за участю заступників голови Комітету Верховної Ради з питань аграрної політики та земельних відносин, керівників Міністерства аграрної політики та продовольства і Держгеокадастру, вчених Національних академії наук, науковців вищих навчальних закладів, фахівців землевпорядних організацій (всього 55 чоловік) провела наприкінці минулого року Круглий стіл на тему «Землеустрій об'єднаних територіальних громад».

Обговоривши принципи та практику формування об'єднаних територіальних громад і проблеми встановлення їх меж, учасники Круглого столу розглянули пропозиції щодо методичного удосконалення складання схем землеустрою та забезпечення консолідації земель у межах територіальних громад. Концептуальні документи щодо реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади, що були підготовлені, зумовлювали необхідність внесення змін до Конституції України щодо утворення виконавчих органів обласних і районних рад, реорганізації місцевих державних адміністрацій в органи з контрольно-наглядовими функціями, удосконалення адміністративно-територіального устрою і визнання територіальної громади її базовою одиницею. Оскільки зміни до Конституції не були підтримані, реформа здійснюється в межах чинного законодавства на основі напрацьованих законодавчих норм: про внесення змін до Бюджетного та Податкового кодексів; прийнято Закон про добровільне об'єднання територіальних громад; про співробітництво територіальних громад; про засади державної регіональної політики; про розширення повноважень та оптимізацію надання адміністративних послуг органами місцевого самоврядування.

Результати дослідження. Станом на 10 січня 2019 р. 4010 територіальних громад об'єдналися у 876 об'єднані територіальні громади (ОТГ), з них 69 об'єднаних громад очікують рішення ЦВК про призначення перших виборів, у тому числі, 45 ОТГ, де вибори не відбулися через введення воєнного стану, та 24 міста обласного значення, до яких

приєдналися територіальні громади. Площа об'єднаних територіальних громад становить 37,6% площі держави, а кількість населення, що проживає в ОТГ, сягає 9 млн осіб або 25,5% загальної чисельності населення України [1].

6942 територіальні громади (63,4% загальної кількості рад базового рівня) залишаються необ'єднаними. Кількість районів, де 100% території займають об'єднані громади, становить лише 99 районів. У зв'язку з неприйняттям перспективних планів на 18,1% території країни, об'єднання територіальних громад там не проводиться.

Набутий позитивний досвід управління та переваги господарювання значною частиною об'єднаних територіальних громад недостатньо узагальнюються та не популяризуються. Перспективні плани формування об'єднаних територіальних громад, що затверджені урядом, охоплюють 81,9% території країни. Покриття на 100% мають лише 7 областей із 24: Дніпропетровська, Донецька, Запорізька, Луганська, Рівненська, Харківська, Хмельницька. Найменші показники в Одеській (30,2%) і Вінницькій (39,5%) областях, а на територію Закарпатської області ці плани не розроблялися зовсім.

Динаміку основних параметрів формування об'єднаних територіальних громад за станом на 10.01.2019 р. наведено на рис. 1–3*.

Ліквідація відсторонення місцевого самоврядування від вирішення питань у сфері земельних відносин, а також послаблення соціального напруження серед сільського населення внаслідок неповсюдності місцевого самоврядування на території країни, віднесені Концепцією реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, яка схвалена Урядом 1 квітня 2014 р., до основних проблем, що потребують ефективного та швидкого розв'язання [2].

До 1992 р., як відомо, в Україні існувала єдина монопольна форма власності на землю — державна. Із запровадженням 30 січня 1992 р. приватної та комунальної форм земельної власності і до 1 січня 2002 р. передачу земельних ділянок у власність,

надання їм у користування, припинення права власності та права користування землею, включаючи вилучення земельних ділянок, провадили виключно ради.

Крім надання земельних ділянок обласними радами для спорудження лінійних об'єктів за межами населених пунктів, а також вилучення орних земель і багаторічних насаджень, земель природоохоронного, оздоровчого призначення та лісів першої групи Верховною Радою України, інші земельні питання в основному вирішували ради

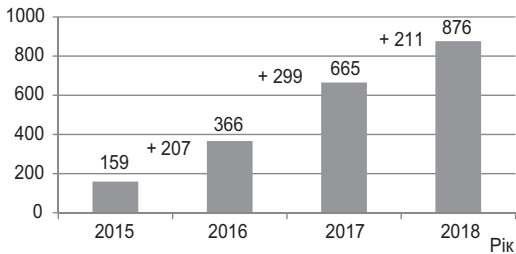


Рис. 1. Кількість об'єднаних територіальних громад*

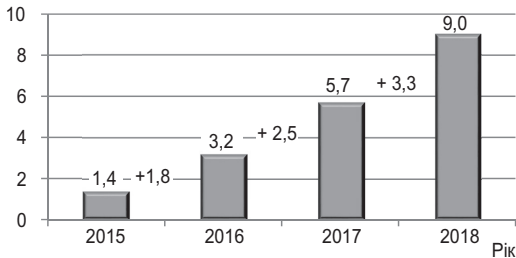


Рис. 2. Кількість жителів в об'єднаних територіальних громадах (млн осіб)*

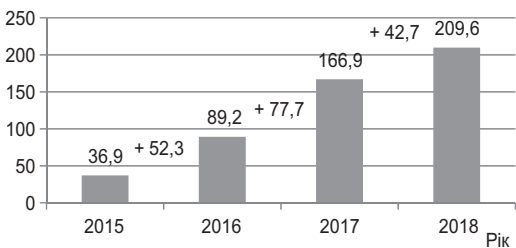


Рис. 3. Площа об'єднаних територіальних громад (тис. км²)*

*Рис. 1–3 складено за даними Моніторингу процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування станом на 10 січня 2019 р. [1]

базового рівня — сільські, селищні, міські. Це відповідало вимогам Європейської хартії місцевого самоврядування [3].

Отже, незважаючи на те, що комунальна власність на землю за Конституцією України була запроваджена ще у 1996 р., до 1 січня 2002 р. лише ради розпоряджалися всіма землями в країні. Органи виконавчої влади таких повноважень не мали. З введенням у дію Земельного кодексу (з 1 січня 2002 р.) повноваження рад щодо розпорядження землею розповсюджувалися лише на комунальні землі і території населених пунктів. За їх межами розпорядження землею здійснювали Уряд та місцеві державні адміністрації. Хоча прийняття вказаного рішення й було спірним, але вважалось, що в межах міст і селищ міського типу переважна площа земель мають бути комунальними, а за межами населених пунктів — державними та приватними землями. З місцевими радами тоді погоджували питання вилучення ділянок і надання їх відповідними органами виконавчої влади на території рад. Таким чином, органи місцевого самоврядування безпосередньо розпоряджалися частиною земель і були причетні до вирішення питань землекористування в межах територій відповідних місцевих рад [4].

Незважаючи на те, що у 2004 р. був прийнятий самостійний закон про розмежування земель, у порядку його реалізації до кадастру було внесено лише близько 60 тис. га земель комунальної власності держави (0,1% території держави, хоча площа комунальних земель за Концепцією розмежування лише у Києві майже 75 тис. га).

З 1 січня 2013 р. землі державної та комунальної власності визнано розмежованими за законом. Однак, крім вказаної площі (60 тис. га), їх не існувало в Державному земельному кадастрі. Для внесення земельних ділянок у базу кадастру слід витратити значні фінансові ресурси і затратити багато часу для виконання відповідних земельно-кадастрових робіт. За законом право розпорядження цими «віртуальними комунальними землями» може наступити для місцевих рад одночасно з реєстрацією похідного права на них (постійне користування, оренда, емфітевзис, суперфіцій тощо). Але ця реєстрація є

непрогнозованою за часом (вибірковою) і може тривати для конкретного населеного пункту десятиліття.

Місцеві ради відсторонені також від ведення Державного земельного кадастру. Передача з 1 січня 2013 р. повноважень розпорядження землями сільськогосподарського призначення державної власності Держземагентству (Держгеокадастру) позбавила органи місцевого самоврядування можливості врахування інтересів місцевих громад щодо перерозподілу земельного фонду, розвитку соціальної та інженерної інфраструктури поза межами населених пунктів. Запровадження системи електронних торгів обмежує можливості місцевих жителів і позбавляє переваг щодо набуття права оренди земельних ділянок на території їхніх громад.

Починаючи з 2014 р. на розгляд Верховної Ради України вносили низку законопроектів про передачу територіальним громадам у комунальну власність земель за межами населених пунктів, або щодо делегування повноважень з управління землями державної власності поза населеними пунктами (крім земель природно-заповідного фонду, лісгосподарського призначення, науки, оборони тощо). Однак законодавчих актів з указаних питань досі не прийнято. Ця проблема почала нагадувати мораторій на продаж земель для ведення товарного сільськогосподарського виробництва, який діє з 1 січня 2002 р.

У ситуації, що склалася, Кабінет Міністрів України прийняв єдино можливе рішення, ініціювавши передачу у комунальну власність земельних ділянок сільськогосподарського призначення із земель державної власності. На кінець грудня 2018 р. земельні ділянки площею 1450,8 тис. га отримали 646 об'єднаних територіальних громад (таблиця).

За законодавством (ст. 80, 83 Земельного кодексу) суб'єктами права комунальної власності на землю є територіальні громади. «Територіальні громади набувають землі комунальної власності у разі: а) передачі їм земель державної власності...» [5]. Уряд використав цю процедуру передачі земель державної власності для об'єднаних територіальних громад. Конституція України

та Земельний кодекс України не містять терміна «об'єднані територіальні громади». Можна припустити, що Уряд застосував цю процедуру як заохочувальний захід об'єднання територіальних громад. Однак 6942 територіальні громади, які ще не об'єдналися, зовсім не одержали у комунальну власність землю.

Спостерігається й непропорційність переданих у комунальну власність площ до загальної площі земель об'єднаних територіальних громад за областями. Якщо загалом по Україні площа переданих у комунальну власність земель становить 1450,8 тис. га — 6,9% загальної площі об'єднаних територіальних громад, то в Київській, Чернівецькій і Закарпатській областях їх питома частка становить 1,7–2,8%, у Хмельницькій, Дніпропетровській і Полтавській — 10,0–10,3%.

По кожній із областей бажано було б мати схеми формування земель комунальної власності з тим, щоб цей процес був більш прогнозованим, а питома частка земель територіальних громад за межами населених пунктів свідчила про зростання їх ролі в регулюванні землекористування. Безумовно, і в межах населених пунктів найближчим часом слід завершити реєстрацію земельних ділянок комунальної та державної власності, передати на вирішення об'єднаних територіальних громад питання управління земельно-кадастровим процесом. За нашими експертними оцінками вважається, що загальна площа земель комунальної власності має нині становити близько 5,2 млн га (з урахуванням передачі у 2018 р. у комунальну власність 1,45 млн га землі).

Загалом запроваджена Держгеокадастром України система передачі протягом одного року майже 1,5 млн га земель із державної власності у комунальну є свідченням великих можливостей вітчизняних фахівців щодо виконання у короткі строки комплексу робіт, пов'язаних із формуванням землекористування об'єднаних територіальних громад і їх землевпорядкування. Принагідно зазначити, що з 876 об'єднаних територіальних громад землі у комунальну власність передано лише 646 громадам (73,4% загальної кількості), які займають близько 15,5 млн га земельної площі країни. Об'єднані територіальні громади

Передача земельних ділянок сільськогосподарського призначення із державної у комунальну власність ОТГ

№ п/п	Область	Площа ОТГ, кв км	Загальна кількість ОТГ в області	Кількість ОТГ, які отримали земельні ділянки	Площа земельних ділянок, що передані	
					тис. га	% до площі ОТГ
1	Вінницька	4554	42	34	37,6	3,0
2	Волинська	11373	51	30	49,4	4,3
3	Дніпропетровська	18085	63	55	185	10,2
4	Донецька	6108	16	9	41,8	6,8
5	Житомирська	19022	56	44	95	5,0
6	Закарпатська	616	6	6	1,7	2,8
7	Запорізька	17369	52	36	105,6	6,1
8	Івано-Франківська	3241	30	20	13,4	4,1
9	Київська	3985	17	8	7,4	1,9
10	Кіровоградська	4424	21	13	25,8	5,8
11	Луганська	7949	22	8	13,5	1,7
12	Львівська	4765	40	35	41,5	8,7
13	Миколаївська	12176	41	28	81,2	6,7
14	Одеська	10018	31	23	97,5	9,7
15	Полтавська	8809	46	39	91,1	10,3
16	Рівненська	5847	34	25	27,8	4,8
17	Сумська	9710	34	28	71,8	7,4
18	Тернопільська	6258	49	40	36,4	5,8
19	Харківська	5771	17	12	28,1	4,9
20	Херсонська	8897	31	25	89,2	10,0
21	Хмельницька	11737	45	39	100,5	10,1
22	Черкаська	8076	55	26	40,4	5,0
23	Чернівецька	3517	33	26	7,3	2,1
24	Чернігівська	17793	44	37	161,8	9,1
Разом по Україні		210100	876	646	1450,8	6,9

Джерело: Розрахунки авторів [1].

включають 4010 рад базового рівня або 36,6% їх загальної кількості за станом на 1.01.2015 р. (рис. 4).

Залишаються необ'єднаними на 1.01.2019 р. 6942 територіальні громади (63,4% загальної кількості рад базового рівня) (рис. 5).

Цим громадам, як зазначалося, земельні ділянки сільськогосподарського призначення у комунальну власність не передавали зовсім. Отже, на 40 млн га території країни (без урахування тимчасово окупованих територій) органи місцевого самоврядування повинні додатково запровадити систему належного регулювання земельних відносин і функціонування землекористування.

Група фахівців Світового банку та Продовольчої і сільськогосподарської організації ООН (ФАО) вбачають головною метою земельної реформи в Україні на сучасному етапі створення повноцінного ринку земель сільськогосподарського призначення, а також удосконалення ринку оренди державних і комунальних земель та кадастрово-реєстраційної системи. І саме так цю мету сформульовано в Моніторингу земельних відносин України за 2016–2017 рр., який презентовано Держгеокадастром України в жовтні минулого року [6].

Суть земельних реформ, як відомо, насамперед зумовлюється зміною форм

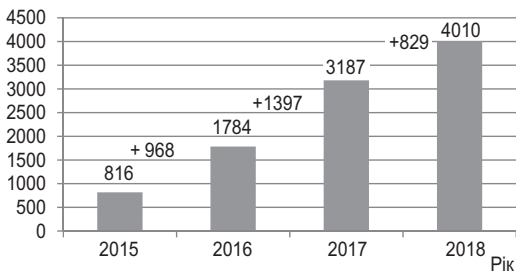


Рис. 4. Кількість територіальних громад, що утворили об'єднані територіальні громади

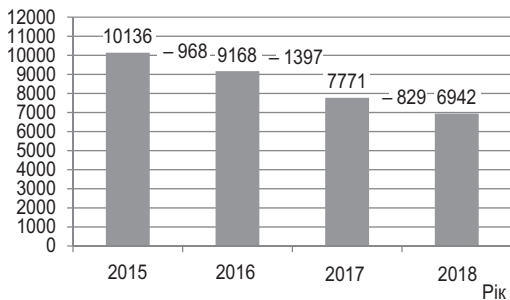


Рис. 5. Кількість необ'єднаних територіальних громад*

*Рис. 4 і 5 складено за даними Моніторингу процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування станом на 10 січня 2019 р. [1]

власності на землю. Понад 52% усієї площі земель нашої держави приватизовано, тобто передано з державної у приватну власність. Щодо комунальної власності, то вона ще й досі не повністю сформована, а її об'єкти не зареєстровані в кадастрі та реєстрі нерухомого майна. Поки ми не сформуємо комунальну земельну власність, реформування земельних відносин не завершиться, незалежно від того, землі купуватимуться чи продаватимуться або ж чи перебуватимуть лише в обороті та відчужуватимуться. Нині у складі транзакцій сільськогосподарських земель оренда становить 76,1%, а спадкування — 18,3% усієї площі. 36,8% площі несільськогосподарських земель куплено або продано, 26,7% передано у спадщину, 19,3% — орендується.

Оцінюючи наслідки реалізації першого етапу децентралізації (2014–2018 рр.) слід зазначити, що кількість об'єднаних територіальних громад зросла до 876 (у порівнянні

з 2015 р. — у 5,5 раза), їх територіальний ресурс становить 21 млн га, або 37,6% загальної території України (без тимчасово окупованих територій), а чисельність населення сягає 9 млн осіб і зросла порівняно з 2015 р. у 6,4 раза.

Досить стрімкою є динаміка росту доходів загального фонду місцевих бюджетів (рис. 6). За 2014–2018 рр. вони зросли у 3,3 раза. Державна підтримка на розвиток територіальних громад та розбудову їх інфраструктури збільшилася з 0,5 млрд грн у 2014 р. до 19,37 млрд грн у 2018 р., або у 38,7 раза.

Істотно зросла і площа земель, переданих у комунальну власність об'єднаним територіальним громадам (на 1,45 млн га). Слід мати на увазі, що всі вони належать до земель сільськогосподарського призначення, тобто є земельно-ресурсним потенціалом аграрної галузі. Отже, комунальні землі за кадастром нині становлять 1,5 млн га. Загалом площа земель комунальної власності у країні (з урахуванням земель у межах населених пунктів, громадських пасовищ, кладовищ, полігонів відходів тощо) має бути у 3,5–4 рази більшою. Однак існуючий облік земельного фонду цього не відображає.

З площею земель комунальної власності безпосередньо пов'язується вплив територіальних громад на систему регулювання земельних відносин у межах юрисдикції органів місцевого самоврядування. Поки що ми не маємо установлених і зареєстрованих у Державному земельному кадастрі меж нових територіальних громад і не відчуваємо особливого впливу територіальних громад на регулювання землекористування [7].

Кабінет Міністрів України ініціював перехід до нового етапу реформи децентралізації, який передбачає зміну територіального устрою, чітке розмежування повноважень та функцій контролю різних рівнів управління, а також активний розвиток форм місцевої демократії. Урядові бачення подальшої децентралізації мають бути сформульовані у пропозиціях щодо змін до Конституції України. Серед семи основних завдань нового етапу децентралізації перше місце займає затвердження нової територіальної основи для діяльності органів влади на рівні

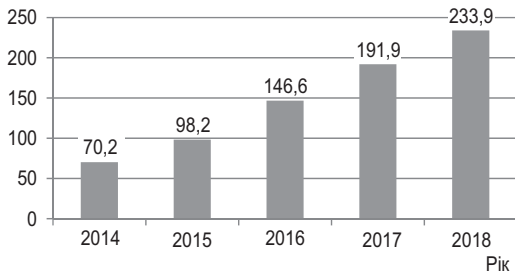


Рис. 6. Динаміка росту доходів загального фонду місцевих бюджетів, млрд грн*

*Рис. 6 складено за даними Моніторингу процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування за станом на 10 січня 2019 р. [1]

громад і районів. Нова територіальна основа має включати 100 спроможних районів і 1600–1800 спроможних громад [8].

Відповідно до ст. 133 Конституції України систему адміністративно-територіального устрою України становлять: Автономна Республіка Крим, області, райони, міста, райони в містах, селища і села [9]. Статтю 173 Земельного кодексу України визначено, що межі району, села, селища, міста, району в містах встановлюються і змінюються за проектами землеустрою щодо встановлення (зміни) меж адміністративно-територіальних одиниць. Згідно зі ст. 46 Закону України «Про землеустрій» відомості про встановлення (зміну) цих меж зазначаються у витязі з Державного земельного кадастру, який видається відповідній сільській, селищній, міській, районній раді [10].

До внесення змін у Конституцію України об'єднані територіальні громади не будуть одиницями адміністративно-територіального устрою. Однак без чітких меж кожної громади здійснення ними права розпорядження земельними ресурсами комунальної власності, організації землеустрою, плати за користування землею, екологізації землекористування ускладнюється або зовсім неможливе. У зв'язку із законодавчою неврегульованістю питань до цього часу зовсім не встановлені у натурі межі об'єднаних територіальних громад і не внесено відповідних відомостей до кадастру. Крім того, державний земельний кадастр взагалі не можна вважати актуалізованим, якщо протягом майже п'яти років у ньому відсутня

інформація про землі об'єднаних територіальних громад.

Нині за чинним законодавством національні природні парки, заповідники, лісогосподарські підприємства, інші суб'єкти земельних відносин мають встановлені в натурі межі, відомості про які є у земельному кадастрі, хоча вказані суб'єкти не є адміністративно-територіальними одиницями, але мають у постійному користуванні земельні площі, набагато більші територій багатьох об'єднаних територіальних громад. Отже, для внесення змін у чинне законодавство щодо встановлення меж територій об'єднаних територіальних громад є всі підстави. Пропозиції щодо доповнення Земельного кодексу України додатковою статтею 173¹ та внесення змін до ст. 13 і ст. 18 Закону України «Про землеустрій» уже подано на розгляд Верховної Ради України та Кабінету Міністрів України [11].

Об'єднані територіальні громади охоплюють частину територій адміністративних районів, а в окремих випадках — цілі райони, а також міста обласного значення. На райони в цілому розробляються відповідно до чинного законодавства схеми планування територій районів, а також схеми землеустрою цих районів. На міста обласного значення, інші міста, селища і села складаються генеральні плани цих населених пунктів (містобудівна документація). Мають розроблятися проекти землеустрою щодо впорядкування території населених пунктів (землевпорядна документація).

Проектом Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» (реєстр № 6409 від 21.04.2017 р.) запропоновано розробляти плани об'єднаних територіальних громад як вид містобудівної документації, призначеної для обґрунтування довгострокового прогнозування, координації, планування соціально-економічного розвитку об'єднаної територіальної громади при короткостроковому та середньостроковому плануванні забудови території [12].

За висновком головного науково-експертного управління апарату Верховної Ради України вимоги до змісту, порядку розроблення і затвердження вказаного плану дублюють аналогічні вимоги до генерального

плану населеного пункту. Територія населеного пункту є меншою, ніж територія об'єднаної територіальної громади, а тому ототожнення генерального плану населеного пункту й плану об'єднаної територіальної громади є неприпустимим [13].

Науково-експертним управлінням пропонується також розробити порядок втрати чинності генеральних планів населених пунктів, які увійшли до складу об'єднаних територіальних громад, оскільки створюються ризики для одночасного регулювання планування й забудови території об'єднаної територіальної громади генпланом населеного пункту та планом об'єднаної територіальної громади.

Доречно підкреслити, що і в схемах планування районів, і в планах об'єднаних територіальних громад, якби їх розробляли згідно із запропонованими у згаданому законопроекті вимогами, проблеми формування раціональної системи землекористування, створення екологічно збалансованих ландшафтів, наукового об'єднання перерозподілу земель, екологізації землекористування не можуть бути вирішеними. Розроблення схем землеустрою об'єднаних територіальних громад — це єдиний шлях вирішення питань забезпечення охорони земельного фонду країни, його екологізації та створення основи для складання проєктів землеустрою щодо формування масивів земель сільськогосподарського призначення [14].

Нами запропоновано зміни до Земельного кодексу України (ст. 184 і 186), Законів України «Про землеустрій» (ст. 25, 45, 45¹), «Про державний земельний кадастр» (ст. 10, 13, 18) щодо складу та завдань схеми землеустрою об'єднаних територіальних громад, розширення переліку відомостей земельного кадастру, виключення із закону техніко-економічних об'єднань використання та охорони земель адмінтеродиниць.

Пропозиція щодо втрати чинності генеральних планів є спірною. Оскільки межі населених пунктів зберігаються при включенні сіл, селищ, міст до складу об'єднаних територіальних громад, без генпланів ці межі встановлювати неможливо. Отже, чинність генпланів припинити не можна. У зв'язку

з вказаним об'єднанням довгострокового прогнозування і планування соціально-економічного розвитку територіальних громад доцільно здійснювати у схемах планування районів.

Зайвими, на наш погляд, є пропозиції щодо формування міських агломерацій, викладені у проєкті Закону України «Про міські агломерації» (реєстр № 6743 від 17.07.2017 р.). За визначенням авторів законопроекту міські агломерації є формою «багатоцільового» співробітництва територіальних громад міста-центру агломерації та навколишніх територіальних громад». Отже, вони дублюють функції щодо співробітництва громад, визначені чинним законодавством [16].

Зокрема, схема землеустрою об'єднаної територіальної громади має передбачати:

- аналіз використання земель, екологічної стабільності землекористування, визначення шляхів удосконалення перерозподілу земель і їх раціонального використання та охорони;
- розроблення пропозицій щодо оптимізації складу і співвідношень угідь, об'єднання перерозподілу земель для можливого подальшого їх використання в рекреаційних, оздоровчих та інших цілях;
- формування екологічної мережі та розширення (уточнення) земель природоохоронного, природно-заповідного, оздоровчого, рекреаційного й історико-культурного призначення;
- визначення земель з різними режимами використання, а також земель, обмежених у використанні;
- уточнення меж територій поселень та визначення резерву земель для розширення їх меж;
- об'єднання перспектив розвитку й удосконалення територіального розміщення сільськогосподарських підприємств та фермерських господарств із врахуванням придатності земель і цінності інших природних ресурсів, несільськогосподарських підприємств дрібного і середнього бізнесу і їх кооперування, об'єктів інженерної, виробничої і соціальної інфраструктури тощо;
- розробку заходів щодо протиерозійної організації території, захисту земель від

ерозії, підтоплення, заболочення, вторинного засолення, забруднення відходами виробництва і споживання, радіоактивними речовинами, поліпшення природних ландшафтів тощо;

- визначення потреби в капітальних вкладеннях і матеріальних ресурсах для реалізації намічених заходів, розробка пропозицій з фінансування і здійснення заходів, передбачених схемою землеустрою;

- оцінку впливу на довкілля змін у структурі землекористування та екологічної, економічної і соціальної ефективності пропонуваніх заходів.

Доцільно було б розробити експериментальні схеми землеустрою для базових ОТГ (Лісостеп, Степ, Полісся, Карпатський регіон), запровадити новий вид документації — проєкт землеустрою щодо формування масивів земель сільськогосподарського призначення з метою консолідації земель, відновлення контурної системи ландшафтного землекористування.

У зв'язку з децентралізацією влади та реформуванням місцевого самоврядування треба законодавчо вирішити питання щодо передачі на вирішення виконавчих органів об'єднаних територіальних громад і адміністративних районів питань забезпечення реалізації державної політики в галузі використання та охорони земель; контролю землекористування; ведення земельного кадастру на місцевому рівні; організації землеустрою; підготовки висновків щодо вилучення (викупу) земельних ділянок, що проводяться органами виконавчої влади [17].

Вкрай важливо забезпечити найближчим часом виготовлення документації щодо інвентаризації земельних ділянок комунальної та державної власності в населених пунктах і реєстрацію прав на ці ділянки в земельному кадастрі, а також організацію передачі територіальним громадам земель за межами населених пунктів та встановлення меж громад.

Висновки

Аналіз наслідків першого етапу децентралізації (2014–2018 рр.) засвідчив зростання кількості об'єднаних територіальних громад у 5,5 раза, чисельності їх населення — в 6,4, а доходів загального фонду місцевого бюджету — в 3,3 раза. Територіальний ресурс цих громад сягнув майже 2/5 площі земель держави.

Передача у комунальну власність лише об'єднаним громадам земель сільськогосподарського призначення поза населеними пунктами лишила зовсім необ'єднані громади (63,4% рад базового рівня) вказаного земельного ресурсу. Оголошення завершення розмежуваності земель державної та комунальної

власності з 2013 р. за законом, без внесення відповідної інформації до земельного кадастру, спотворило земельно-кадастрову документацію, яка потребує негайної актуалізації.

Децентралізація влади на другому етапі потребує встановлення меж об'єднаних громад і внесення додатково інформації про вказані межі до кадастру, розроблення схем землеустрою об'єднаних територіальних громад, організації робіт по передачі додатково земель у власність об'єднаних громад. Пропозиції про внесення змін до чинного законодавства щодо вирішення перелічених питань подано на розгляд Верховної Ради України.

Новоковський Л.Я.¹, Новоковская И.А.²

¹Національна академія аграрних наук України, ул. Михаила Омеляновича-Павленко, 9, г. Київ, 01010, Україна, ²Національний авіаційний університет, просп. Космонавта Комарова, 1, г. Київ, 03058, Україна; e-mail: novmailll@ukr.net

Формирование землепользования объединенных территориальных громад на

втором этапе децентрализации власти

Цель. Исследовать динамику формирования объединенных территориальных громад, особенности разграничения и передачи им земель в коммунальную собственность и обосновать пути законодательного, организационного и землеустроительного обеспечения регулирования земельных отношений на втором этапе децентрализации власти. **Методы.** Общенаучные

и специальные: обобщение, абстрактно-логический, анализа, сравнительный. **Результаты.** Установлено, что из-за отсутствия изменений в Конституции Украины, некомплексности решения мер по децентрализации власти, несвоевременного решения проблем преодоления отстранения органов местного самоуправления от управления земельными ресурсами в пределах юрисдикции местных советов процесс реформирования местного самоуправления сдерживается. **Выводы.** Завершение процесса децентрализации власти, кроме внесения изменений в Конституцию Украины, обуславливает принятие законодательных актов о передаче в коммунальную собственность земель за пределами населенных пунктов, внесение изменений в Земельный кодекс, законы о землеустройстве и о государственном земельном кадастре. К полномочиям объединенных территориальных громад должны быть отнесены: реализация государственной земельной политики, ведение кадастра, организация землеустройства, контроль землепользования и охрана земель. С учетом выполненного за 2014–2018 гг. объема работ по реформированию местного самоуправления, Кабинет Министров Украины 23 января 2019 г. утвердил план мероприятий второго этапа децентрализации. Его реализация требует соответствующего научного обеспечения, совершенствования законодательной базы, выполнения значительного объема землеустроительных работ. Предложения об изменениях в законодательстве внесены в Парламент Украины.

Ключевые слова: землепользование, объединенные территориальные громады, земельная реформа, децентрализация, схема землеустройства.

<https://doi.org/10.31073/agrovisnyk201902-01>

Novakovskiy L.¹, Novakovska I.²

¹National academy of agrarian sciences of Ukraine, Mykhailo Omelianovych-Pavlenko Str., 9, Kyiv, 01010, Ukraine, ²National aviation university, Cosmonaut Komarov avenue, 1, Kyiv, 03058,

Ukraine; e-mail: 2novmail@ukr.net

Formation of land-use of joint territorial communities at the second stage of decentralization of authority

The purpose. To investigate dynamics of formation of joint territorial communities, features of delimitation and transfer of lands to them in communal property and to outline the ways of legislative, organizational and land organizational maintenance of regulation of land relations at the second stage of decentralization of authority. **Methods.** General scientific and special: generalization, abstract-logic, analysis, comparative. **Results.** It is determined that absence of changes in the Constitution of Ukraine, non-complex measures on decentralization of authority, untimely solution of problems of overcoming discharge of institutions of local government from management of land resources within the limits of jurisdiction of local councils restrained the process of reforming local self-management. **Conclusions.** Completion of process of decentralization of authority, except for modification of the Constitution of Ukraine, causes adoption of acts for transfer to the communal property of lands outside human settlements, modification in the Land code, laws on land organization and on the state land cadastre. The power of joint territorial communities should include the following: implementation of state land policy, maintain cadastre, organization of land-use, control of land-use, and protection of lands. In view of the carried out in 2014–2018 work on reforming local self-management, Cabinet of Ukraine on January, 23rd, 2019 has approved the plan of measures of the second stage of decentralization. Its implementation demands conforming scientific maintenance, perfection of legislative baseline, accomplishment of significant volume land works. Offers on changes in the legislation are brought in to Parliament of Ukraine.

Key words: land-use, joint territorial communities, land reform, decentralization, scheme of land-use.

<https://doi.org/10.31073/agrovisnyk201902-01>

Бібліографія

1. Моніторинг процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування в Україні на 10 січня 2019 р. URL: <http://www.minregion.gov.ua/decentralization/presentation/98-ob-yednanih-gromad-chehayut-na-pershi-viborimonitoring-minregionu/>

2. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р.

Офіційний вісник України. 2014. № 30. С. 831.

3. Європейська хартія місцевого самоврядування. Офіційний вісник України. 2015. № 24. С. 718.

4. Новаковський Л.Я. Круглий стіл «Землеустрій об'єднаних територіальних громад». Економіст. 2018, №11. С. 2–10.

5. Земельний кодекс України: Закон України від 25.01.2001 року № 2768–III // База даних «Земельне законодавство України». ВР України. URL: <http://zakon2/rada.gov.ua/laws/show/2768-14>

6. *Моніторинг земельних відносин в Україні за 2016–2017 рр.* URL: <http://land.gov.ua/wp-content/uploads/2018/10/monitoring.pdf>

7. *Новаковський Л., Новаковська І.* Формування об'єднаних територіальних громад і проблеми їх землевпорядкування. *Економіст*. 2018. № 8. С. 11–16.

8. *Децентралізація: новий етап.* Основні завдання на період до 2020 року. URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/news/decentralizaciya-novij-etap-osnovni-zavdannya-na-period-do-2020-roku-23012019>

9. *Конституція України* від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. База даних «*Законодавство України*». ВР України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-вр>

10. *Про землеустрій:* Закон України від 22.05.2003 р. № 858–IV. База даних «*Законодавство України*». ВР України. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/858-15>.

11. *Новаковський Л., Третяк А., Дорош Й.* Стан та проблеми землеустрою об'єднаних територіальних громад у контексті підвищення їх фінансової стійкості. *Землевпорядний вісник*. 2018. № 12. С. 14–19.

12. *Про регулювання містобудівної діяльності:* Закон України від 17.02.2011р. № 3038–VI. База даних «*Законодавство України*». ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/3038-17>

13. *Про внесення змін до Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності»:* Проект Закону України (реєстр XI 6403 від 21.04.2017). База даних «*Законодавство України*». ВР України. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=61676

14. *Новаковська І.О.* Економіка землекористування: навчальний посібник. Київ: Аграрна наука, 2018. 400 с.

15. *Про Державний земельний кадастр:* Закон України від 07.07.2011 №3613–VI. База даних «*Земельне законодавство України*». ВР України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3613-17>

16. *Про міські агломерації:* Проект Закону України (реєстр № 2543–VIII від 18.09.2018). База даних «*Законодавство України*». ВР України. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=62318

17. *Новаковська І.О.* Управління міським землекористуванням: монографія. Київ: Аграрна наука, 2016. 304 с.