

Електронний журнал «Державне управління: удосконалення та розвиток» включено до переліку наукових фахових видань України з питань економіки (Категорія «Б», Наказ Міністерства освіти і науки України № 1643 від 28.12.2019).

Спеціальність – 281.

Державне управління: удосконалення та розвиток. 2022. № 7.

DOI: 10.32702/2307-2156.2022.7.4

УДК: 352:332.3

Ю. В. Кухтін,

аспірант кафедри економіки та бізнесу, Державний біотехнологічний університет

ORCID ID: 0000-0002-2056-305X

НОРМАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ЕФЕКТИВНОГО УПРАВЛІННЯ ЗЕМЕЛЬНИМИ РЕСУРСАМИ В УКРАЇНІ

Yu. Kukhtin,

Postgraduate Student of the Department of Economics and Business, State Biotechnological University

NORMATIVE AND LEGAL BASES OF EFFECTIVE LAND RESOURCES MANAGEMENT IN UKRAINE

У статті проведено дослідження нормативно-правових засад ефективного управління земельними ресурсами в Україні та здійснено пошук напрямів його поліпшення. У процесі дослідження використано широкий спектр загальнонаукових та спеціальних методів наукового пізнання: діалектичний метод, узагальнення і зіставлення, метод індукції та дедукції, аналізу і синтезу, монографічний. У результаті виявлено, що сучасна система нормативно-правового регулювання управління земельними

ресурсами є недостатньо ефективною і перевантажена нормативно-правовими актами, доповненнями та уточненнями до діючих законів і постанов. Все це суттєво ускладнює і без того непросте земельне законодавство та відлякує інвесторів. Тому пропонується перегляд на системній основі концептуальних норм законодавства, а також підзаконних нормативно-правових актів на предмет їх співставності, відповідності один одному та в цілому концепції державного управління земельними ресурсами. Запропоновано проаналізувати законодавчу базу на відсутність протиріч. Визначено, що уніфікація окремих ланок нормативно-правового поля з управління земельними ресурсами, зокрема на рівні об'єднаних територіальних громад може бути корисною як для державних органів, так і для місцевих органів влади, а також для малого і середнього бізнесу в регіонах. За результатами аналізу нормативно-правових актів з управління земельними ресурсами, внаслідок чого сформульовано пропозиції щодо удосконалення нормативної бази управління земельними ресурсами, в тому числі на рівні об'єднаних територіальних громад в рамках процесу децентралізації.

The article examines the legal framework for effective land management in Ukraine and searches for ways to improve it. In the process of research a wide range of general scientific and special methods of scientific knowledge was used: dialectical method, generalization and comparison, method of induction and deduction, analysis and synthesis, monographic. It is determined that land relations require effective management in the context of martial law, a significant number of destruction of civilian infrastructure and the need to restore the living space of cities and villages. As a result, it was found that the modern system of regulatory and legal regulation of land resources management is insufficiently effective and overloaded with regulatory legal acts, additions and clarifications to existing laws and regulations. All this significantly complicates the already difficult land legislation and scares away investors. Therefore, it is proposed to

review on a systematic basis the conceptual norms of legislation, as well as bylaws for their comparability, compliance with each other and in general the concept of public land management. It is proposed to analyze the legal framework for the absence of contradictions. It is determined that the unification of certain parts of the legal field of land management, in particular at the level of united territorial communities can be useful for both state and local authorities, as well as for small and medium-sized businesses in the regions. Based on the results of the analysis of normative-legal acts on land resources management, as a result, proposals have been formulated to improve the normative base of land management, including at the level of united territorial communities within the decentralization process. Therefore, it is proposed to review on a systematic basis the conceptual norms of legislation, as well as bylaws for their comparability, compliance and lack of contradictions. And the issue of distribution of land management functions at different levels and at different levels of government is still relevant in the framework of decentralization. Part of the management functions should belong to the competence of central authorities, part - to the competence of local governments. We believe that in order to solve the problem, it would be worthwhile to create a committee that would deal with legislative initiatives to simplify the legal framework for land management in the united territorial communities.

Ключові слова: *земля; земельні ресурси; земельні відносини; державна земельна політика; управління земельними ресурсами; об'єднані територіальні громади; землекористування; територія.*

Keywords: *land; land resources; land relations; state land policy; land resources management; united territorial communities; land use; territory.*

Постановка проблеми у загальному вигляді. Земельні відносини потребують ефективного управління ними в контексті особливостей військового положення, значного числа руйнувань цивільної інфраструктури та необхідності відновлення життєвого простору міст і сіл. Це стосується й

сільськогосподарських угідь, які внаслідок бойових дій постраждали від ворожих обстрілів. В зв'язку з цим, необхідна розробка нових концепцій ефективного управління земельними ресурсами та наукове переосмислення нормативно-правових засад формування ефективної політики управління земельними ресурсами в Україні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Важливість цієї проблематики підтверджується великою кількістю наукових праць присвячених різним аспектам налагодження ефективного управління земельними ресурсами територій і які характеризуються тісними міждисциплінарними взаємозв'язками. Зокрема, нормативно-правові засади управління земельними ресурсами та принципи державної політики у сфері земельних відносин досліджували: А.О. Бойко [8], А.М. Мірошніченко, Р.І. Марусенко [9], В.А. Малоокій [10]. Проте реалії сучасного життя змушують шукати нові підходи для забезпечення ефективного управління земельними ресурсами, зокрема дослідження нормативно-правових основ такого управління.

Формулювання цілей статті. Метою даної статті виступає дослідження нормативно-правових засад ефективного управління земельними ресурсами в Україні, пошук напрямів його поліпшення, у тому числі на рівні ОТГ, а також забезпечення раціонального використання земельних ресурсів в сучасних умовах.

Виклад основного матеріалу дослідження. Ефективне управління земельними ресурсами передбачає формування такої управлінської системи, яка б забезпечувала стабільно зростаючий позитивний економічний ефект від використання землі з одночасним дотриманням екологічних і інших природоохоронних норм. Разом з тим, витрати на формування такого управлінського апарату, мають бути оптимальними та адекватними отриманому економічному, екологічному й соціальному ефекту.

Управління земельними ресурсами територіальних громад посідає особливе місце в умовах реформування місцевого самоврядування, здійснення децентралізації в Україні. З огляду на це наявність ефективного

управління у цій сфері діяльності можлива лише шляхом цілеспрямованого державного регулювання нормативно-правової бази [11].

Незважаючи на позитивні зрушення в управлінні земельними ресурсами, система нормативно-правового регулювання є все ще недостатньо збалансованою і не забезпечує позитивний результат в досягненні високої економічної ефективності та екологічної безпеки в землекористуванні.

Основи управління земельними ресурсами закладені в Конституції України, яка проголошує, що Верховна рада України є єдиним законодавчим органом, який визначає державну політику в галузі використання і охорони земель. А Кабінет Міністрів України здійснює реалізацію цієї політики і виступає як суб'єкт розпорядження землями державної власності та має право на викуп земельних ділянок в інших власників для суспільних потреб [1].

Відповідно до ст. 140 Конституції України [1] обласні ради є органом місцевого самоврядування, що представляють інтереси відповідних територіальних громад на території області, до повноважень яких належить вирішення відповідно до закону питань регулювання земельних відносин. Органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ і міст разом з обласними є районні ради. Органи місцевого самоврядування виконують управлінські функції у сфері земельних відносин відповідно до статей 8-12 Земельного кодексу України [2], Законів України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року (з відповідними змінами) [3, 10].

У ст. 1. Земельного кодексу України регламентовано, що використання власності на землю не може завдавати шкоди правам і свободам громадян, інтересам суспільства, погіршувати екологічну ситуацію і природні якості землі. [2].

Таким чином, земля може перебувати у власності держави, юридичних осіб і громадян, а володіючи і розпоряджаючись нею, вони зобов'язані дбати про її збереження і поліпшення. Власність не просто є правом громадян,

юридичних осіб та держави, вона зобов'язує. Власність не повинна використовуватися на шкоду людині і суспільству [1, 2].

В юридично-правовому значенні поняття "земля" визначено в галузевому Законі України "Про охорону земель" [5], як поверхня суші з ґрунтами, корисними копалинами та іншими природними елементами, що органічно поєднані та функціонують разом з нею.

Державне управління сферою земельних відносин це системна, цілеспрямована, планова, координуюча та контролююча діяльність органів державної влади щодо формування і реалізації державної політики в сфері земельних відносин України [8]. А здійснюється державна земельна політика, на основі нормативно-правової бази з питань земельних відносин.

Законодавча база з управління земельними ресурсами в Україні представлена Земельним кодексом України та цілою низкою законів й інших нормативно-правових актів. Перш за все, варто відзначити, що законодавчі акти з управління земельними ресурсами умовно можна поділити на наступні групи (в залежності від кола врегульованих питань) (табл. 1):

Таблиця 1. Акти земельного законодавства України, згруповані відповідно до кола врегульованих питань

Акти загального характеру:
Конституція України (ст. 13, 14, 142 та ін.);
Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища»
Земельний кодекс України
Постанова Верховної Ради України «Про земельну реформу»
Закон України Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо умов обігу земель сільськогосподарського призначення
Законодавчі акти, що регулюють право власності на землю
Цивільний кодекс України
Господарський кодекс України

Продовження Таблиці 1.

Постанова Кабінету Міністрів «Про затвердження форм державного акта на право власності на земельну ділянку та державного акта на право постійного користування земельною ділянкою»
Рішення Київради «Про Концепцію формування земель комунальної власності територіальної громади міста Києва»
Акти, що стосуються набуття права власності на земельні ділянки (в т.ч. приватизація земель)
Закон України «Про приватизацію державного майна»
Закон України «Про особливості приватизації об'єктів незавершеного будівництва»
Цивільний кодекс України
Закон України «Про іпотеку»
Закон України «Про державну експертизу землепорядної документації»
Закон України «Про захист конституційних прав громадян на землю»
Закон України «Про організацію та проведення фінальної частини чемпіонату Європи 2012 року з футболу в Україні»
Постанова Кабінету Міністрів України «Про порядок викупу земельних ділянок громадянами (понад норму, яка приватизується безкоштовно) для ведення фермерського або особистого підсобного господарства»
Постанова Кабінету Міністрів України «Про експертну грошову оцінку земельних ділянок»
Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку здійснення розрахунків з розстроченням платежу за придбання земельної ділянки державної та комунальної власності»
Інші нормативно-правові акти
Акти, що визначають право землекористування:

Продовження Таблиці 1.

Закон України «Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні»
Закон України «Про загальні засади створення і функціонування спеціальних (вільних) економічних зон»
Закон України «Про оренду землі»
Закон України «Про концесії»
Постанова Верховної Ради України «Про земельну реформу»
Інші нормативно-правові акти з питань землекористування.
Акти, що регламентують право на земельну частку (пай)
Закон України «Про порядок виділення в натурі (на місцевості) земельних ділянок власникам земельних часток (паїв)»
Указ Президента «Про порядок паювання земель, переданих у колективну власність сільськогосподарським підприємствам і організаціям»
Інші нормативні акти з цих питань
Акти, що регулюють обмеження та обтяження прав на землю, а також визначають права на чужі земельні ділянки
Закон України «Про заставу»
Закон України «Про видобування і переробку уранових руд»
Закон України «Про гідрометеорологічну діяльність»
Закон України «Про питну воду та питне водопостачання»
Цивільний кодекс України
Закон України «Про іпотеку»
Інші нормативні акти з цих питань.
Нормативно правові акти з управління земельними ресурсами
Акти про компетенцію основних органів управління
Закон України «Про прокуратуру»
Закон України «Про державну контрольно-ревізійну службу в Україні»
Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні»

Продовження Таблиці 1.

Закон України «Про столицю України – місто-герой Київ»
Закон України «Про місцеві державні адміністрації»
Указ Президента України «Про створення єдиної системи державних органів земельних ресурсів»
Постанова Кабінету Міністрів України «Про Державний технологічний центр охорони родючості ґрунтів»
Акти про окремі функції управління (тут і далі – без зазначення конкретних нормативних актів)
Акти з планування територій, районування (зонування) земель
Акти із встановлення меж адміністративно-територіальних одиниць
Акти з розподілу і перерозподілу земель (вказані вище в п. 3, 4)
Акти з моніторингу земель
Акти щодо державного контролю за використанням, відтворенням та охороною земель
Акти з питань землеустрою
Ведення державного земельного кадастру
Акти, що регулюють здійснення агрохімічної паспортизації
Акти з питань оцінки земель
Акти, що регламентують правову охорону земель (у т.ч. рекультивацію земель)
Акти, що визначають юридичну відповідальність за земельні правопорушення
Акти, що визначають правовий режим окремих категорій земель
Міжнародне земельне законодавство, до якого долучилася Україна
Міжнародна угода «Про захист прав людини і основоположних свобод»
Конвенція про водно-болотні угіддя, що мають міжнародне значення, головним чином як середовища існування водоплавних тварин

Консульська конвенція між Україною і Республікою Польщею
Договір між Україною і Республікою Білорусь про державний кордон
Угода між Урядом України та Урядом Республіки Молдова про взаємне визнання прав та регулювання відносин власності
Європейська конвенція про ландшафти

Джерело: узагальнено автором на основі [9].

Нормативно-правова база що стосується різних аспектів земельного законодавства, у тому числі з управління земельними ресурсами є досить широкою і це пов'язано, перш за все, складністю та многогранністю таких категорій як «земля» та «земельні ресурси». Різноманітність призначення земель, способів їх використання вимагає й відповідного державного регулювання. Проте, дивлячись на вищенаведену таблицю 1, можна констатувати, що сучасна система управління земельними ресурсами перевантажена нормативно-правовими актами, доповненнями та уточненнями до діючих Законів і постанов, що вагомим чином впливає на її ефективність. Все це суттєво ускладнює і без того непрості земельні відносини та відлякує потенційних інвесторів (як зовнішніх, так і внутрішніх). В такому широкому законодавчому полі, до того ж у постійно змінюваному та динамічному, неодмінно будуть з'являтися певні неточності й «лазівки». Для усунення наявних та потенційних «лазівок», а також можливих неточностей вкрай важливо йти шляхом уніфікації земельного законодавства, результатом якої неодмінно стане спрощення управління земельними ресурсами на загальнодержавному рівні та на рівні ОТГ.

Для України земельні ресурси, при використанні яких формується близько 95% обсягу продовольчого фонду та 2/3 фонду товарів споживання, є первинним чинником організації виробництва та розвитку економіки. Варто зазначити, що частка земельних ресурсів у складі продуктивних сил країни становить понад 40%, а в ресурсній забезпеченості соціально-економічного

розвитку України земля становить майже 45% [10].

Зважаючи на вищесказане, сучасна система управління земельними ресурсами має бути оптимізована таким чином, щоб забезпечити більш ефективне управління наявними земельними ресурсами об'єднаних територіальних громад. Особливо це стосується земель сільськогосподарського призначення, адже саме вони є основою виробництва продуктів харчування, а їх ефективне, раціональне та екологічне використання є гарантією продовольчої безпеки країни та вагомим внеском у проблеми голоду у всьому світі.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших досліджень. Важливість земельних ресурсів, як головного компоненту у структурі продуктивних сил та виробничих фондів, у значній мірі пояснює наявність такої великої кількості нормативно-правових актів із земельних питань. Земля сама по собі є складним з точки зору нормативно-правового регулювання і державного адміністрування, тож вимагає значного кола владних приписів, законодавчих норм і стандартів. Проте на нашу думку, уніфікація окремих ланок нормативно-правового поля з управління земельними ресурсами об'єднаних територіальних громад може бути корисною як для державних органів, так і для місцевих органів влади, а також для малого і середнього бізнесу в регіонах. В рамках децентралізації варто було б створити комітет, який би займався законодавчими ініціативами зі спрощення нормативно-правової бази з питань управління земельними ресурсами в ОТГ.

Тому пропонується здійснити перегляд на системній основі концептуальних норм законодавства, а також підзаконних нормативно-правових актів на предмет їх співставності, відповідності та відсутності протиріч. І все ще актуальним в рамках децентралізації постає питання розподілу функцій управління земельними ресурсами на різних рівнях і різних ланках влади. Частина функцій управління повинна належати до компетенції центральних органів влади, частина – до компетенції органів

місцевого самоврядування. Подальші дослідження будуть спрямовані у напрямку аналізу земельного законодавства з метою пошуку неточностей, протиріч, «лазівок» та формування пропозицій з їх нормативно-правового врегулювання.

Література

1. Конституція України : офіц. текст. Київ : КМ, 2013. 96 с.
2. Земельний кодекс України: Закон України від 25.10.2001 р. № 2768-III. Редакція станом на 31.10.2019 № 261 IX. – URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/155/20> (дата звернення: 20.06.2022).
3. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР. Редакція станом на 17.06.2022. – URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 20.06.2022).
4. Про землеустрій: Закон України від 22.05.2003 № 858-IV. Редакція станом на 09.06.2022. – URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/858-15> (дата звернення: 20.06.2022).
5. Про охорону земель: Закон України від 19.06.2003 р. № 962-IV. Редакція станом на 09.06.2022. – URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/962-15> (дата звернення: 20.06.2022).
6. Про державний контроль за використанням та охороною земель: Закон України від 19.06.2003 № 963-IV. Редакція станом на 26.05.2022. – URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/963-15> (дата звернення: 20.06.2022).
7. Про оцінку земель: Закон України від 11.12.2003 № 1378-IV. Редакція станом на 09.06.2022. – URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1378-15#Text> (дата звернення: 20.06.2022).
8. Бойко А. О. Теоретичні основи та принципи державної політики у сфері земельних відносин в Україні. *Інвестиції: практика та досвід*. 2018. № 16. С. 114-122.
9. Мірошніченко А. М., Марусенко Р. І. Науково-практичний коментар

Земельного кодексу України. Київ : Правова єдність, 2009. 496 с.

10. Малоокій В. А. Нормативно-правове забезпечення управління земельними ресурсами територіальних громад. *Держава та регіони : Зб. наук. праць. Серія "Державне управління"*. Запоріжжя : КПУ. 2019. № 4 (68). С. 255-259.

References

1. Verkhovna Rada of Ukraine (1996), "The Constitution of Ukraine", available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text> (Accessed 20 June 2022).
2. Verkhovna Rada of Ukraine (2001), "The Land Code of Ukraine", available at: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2768-14> (Accessed 20 June 2021).
3. Verkhovna Rada of Ukraine (1997), The Law of Ukraine "On Local Self-Government in Ukraine", available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97> (Accessed 20 June 2022).
4. Verkhovna Rada of Ukraine (2003), The Law of Ukraine "On Land Management", available at: <https://zakon.rada.gov.ua/go/858-15> (Accessed 20 June 2022).
5. Verkhovna Rada of Ukraine (2003), The Law of Ukraine "On Land Protection", available at: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/962-15> (Accessed 20 June 2022).
6. Verkhovna Rada of Ukraine (2003), The Law of Ukraine "On State Control over Use and Protections of Lands", available at: <https://zakon.rada.gov.ua/go/963-15> (Accessed 20 June 2022).
7. Verkhovna Rada of Ukraine (2003), The Law of Ukraine "On Land Evaluation", available at: (<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1378-15#Text> Accessed 20 June 2022).
8. Bojko, A.O. (2018), "Theoretical bases and principles of the state policy in the land relations between Ukraine", *Investytsii: praktyka ta dosvid*, vol. 16, pp. 114-122.

9. Miroshnychenko, A.M. and Marusenko, R.I. (2009), Naukovo-praktychnyj komentar Zemel'noho kodeksu Ukrainy [Scientific and practical commentary on the Land Code of Ukraine], Pravova iednist', Kyiv, Ukraine.
10. Malookyj V.A. (2019), “Regulatory and legal provision of land resources management of territorial communities”, Derzhava ta rehiony : Zb. nauk. prats'. Seriiia “Derzhavne upravlinnia”, vol. 4 (68), pp. 255-259.

Стаття надійшла до редакції 20.06.2022 р.