

# УДОСКОНАЛЕННЯ СИСТЕМИ УПРАВЛІННЯ ЗЕМЕЛЬНИМИ ВІДНОСИНАМИ У КОНТЕКСТІ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ

Ірина Новаковська, кандидат економічних наук,  
Національний авіаційний університет, Київ

**Постановка проблеми.** У Стратегії сталого розвитку «Україна - 2020», що схвалена Указом Президента України від 12.01.2015 р. № 5/2015 вказується, що метою децентралізації влади є відхід від центральної моделі управління в державі, забезпечення спроможності органів місцевого самоврядування та побудова ефективної системи територіальної організації влади. При цьому у повній мірі повинні реалізовуватися положення Європейської хартії місцевого самоврядування, додержуватися принципи субсидіарності, повсюдності і фінансової самодостатності міського самоврядування [5].

Серед проблем, які потребують ефективного та швидкого розв'язання, є ліквідація відсторонення міського самоврядування від вирішення питань у сфері земельних відносин. Це обумовлює необхідність передачі органам місцевого самоврядування функцій щодо управління землями, розташованими за межами населених пунктів, розширення повноважень щодо ведення земельного кадастру, організації землеустрою, здійснення самоврядного контролю за використанням та охороною земель, тобто зміни системи управління землекористуванням.

Наукове обґрунтування проблем удосконалення управління землекористуванням, у зв'язку з вказаним, набуло особливої актуальності.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Дослідженню проблем управління землекористуванням присвячено праці багатьох вітчизняних вчених, зокрема В. Горлачука [1], О. Дорош[7], Ш.Ібатулліна[3], А.Мірошниченка[4], А.Сохнича[6], А.Третяка[7], М. Шульги[8].

У юридичній та економічній літературі функції управління у галузі земельних відносин визначаються як види (напрями) діяльності уповноважених органів щодо забезпечення раціонального й ефективного використання, охорони та відтворення земель. Однак, функції та напрями управління різняться між собою за пропозиціями окремих вчених. Терміни управління також вживаються у різних контекстах. Структура органів управління обмежує окремі органи місцевого самоврядування, зокрема ради у містах з районним поділом. Недостатньо дослідженими є проблеми удосконалення системи управління землекористуванням в умовах децентралізації влади. В зв'язку з вказаним проведення досліджень проблем удосконалення управління земельними відносинами в умовах функціонування ринкової економіки та реформування місцевого самоврядування є досить актуальним науковим завданням.

**Мета статті.** Удосконалення понятійного апарату, що вживається для характеристики системи управління землекористуванням, обґрунтування структури органів управління та визначення їх основних повноважень в умовах децентралізації влади.

**Викладення основних матеріалів дослідження.** Основними понятійними термінами, що вживаються для характеристики управління земельним фондом країни є: «управління у галузі використання та охорони земель» (за Земельним кодексом України); «управління у галузі земельних відносин», «державне управління земельним фондом», «державне регулювання земельних відносин» (за доктриною земельного права); «управління земельними ресурсами», «управління землекористуванням» (за науковими роботами та навчальними посібниками).

Порівнюючи ці терміни між собою, необхідно відмітити, що термін, який застосовано у Земельному кодексі України, включає лише питання функціонально-правового забезпечення управління та не містить організаційно-правових положень (структури та повноважень органів управління). Терміни «державне управління земельним фондом» та «управління земельними ресурсами» майже є синонімами. І державне управління, і загальне управління можна вважати найбільш дослідженими і висвітленими у науковій літературі питаннями. Однак функції цих видів управління недостатньо пов'язуються з питаннями регулювання земельних відносин, а об'єкти управління – земельний фонд або земельні ресурси є занадто обмеженими. Термін «державне регулювання земельних відносин», хоч і вважається багатьма синонімом терміну «управління земельними відносинами» є набагато вужчим за своїм змістом, а також правовим поняттям, а не економічним інструментом управління.

Два терміни: «управління у галузі земельних відносин» та «управління землекористуванням» близькі за своїм змістом, достатньо аргументують повноваження органів державної влади у галузі земельних відносин на загальнодержавному, регіональному та місцевому рівнях [6]. Проте повноваження та функції органів місцевого самоврядування у сфері управління землекористуванням у науковій літературі та підручниках залишаються недостатньо розробленими та майже не висвітлюються. Особливо це стосується органів місцевого самоврядування у містах з районним поділом, кількість яких складає 111 у країні, а районні ради створено лише у 47 містах.

Ураховуючи викладене, перевага щодо термінології управління повинна бути надана терміну «управління земельними відносинами». Оскільки при визначенні засад регулювання земельних відносин у тексті цього терміну слова «у галузі» не застосовуються, за аналогією, цілком виправданим може бути і назва терміну «управління земельними відносинами».

Структура управління земельними відносинами має містити: систему органів управління у галузі земельних відносин; функції управління земельними відносинами. До органів **загальної компетенції** у системі органів управління у галузі земельних відносин належать: Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, Рада Міністрів Автономної Республіки Крим, місцеві державні адміністрації; Верховна Рада Автономної Республіки Крим, місцеві ради та їх виконавчі органи. Компетенція цих органів не

обмежується ні певною галуззю, ні функціональним напрямом використання земель.

**Міжгалузевими органами** управління є: Міністерство аграрної політики та продовольства, Міністерство екології та природних ресурсів, Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства. Повноваження вказаних органів охоплює певний функціональний напрямок діяльності.

До міжгалузевих органів управління також відносяться Фонд державного майна та державні органи приватизації, які здійснюють продаж земельних ділянок під об'єктами, що підлягають приватизації, а також Державне агентство з управління зоною відчуження, яке уповноважене надавати земельні ділянки у зоні відчуження та безумовного (обов'язкового) відселення, здійснює моніторинг та контроль за використанням земель.

**Спеціально уповноваженим органом** з управління земельними відносинами є Державна служба з питань геодезії, картографії та кадастру, що реалізує державну політику у сфері земельних відносин. Вказана Державна служба має систему територіальних органів в областях, районах, містах (Рис. 1).

Основними проблемами щодо удосконалення структури управління земельними відносинами у містах в сучасних умовах є необхідність скорочення кількості органів, які розпоряджаються землями державної та комунальної власності, а також реформування функцій місцевого самоврядування у сфері землекористування. У залежності від рангу міста у системі адміністративно-територіального устрою країни розпорядження землями (передача, надання, вилучення, викуп, припинення права користування) провадиться:

а) у місті Києві – Київською міською радою, Київською міською державною адміністрацією, державними органами приватизації, Державною службою з питань геодезії, картографії та кадастру, Кабінетом Міністрів України;

б) у містах обласного значення – відповідними міськими радами, обласними державними адміністраціями, державними органами приватизації, Державною службою з питань геодезії, картографії та кадастру, Кабінетом Міністрів України;

в) у містах районного значення – міськими радами вказаних міст, районними державними адміністраціями, державними органами приватизації.

Згідно чинного законодавства міські ради Києва та Севастополя, міст обласного та районного значення розпоряджаються лише землями комунальної власності. Розпорядження землями державної власності в межах міст здійснюють Київська міська, обласні, районні державні адміністрації, державні органи приватизації, Держгеокадастр, Кабінет Міністрів України.

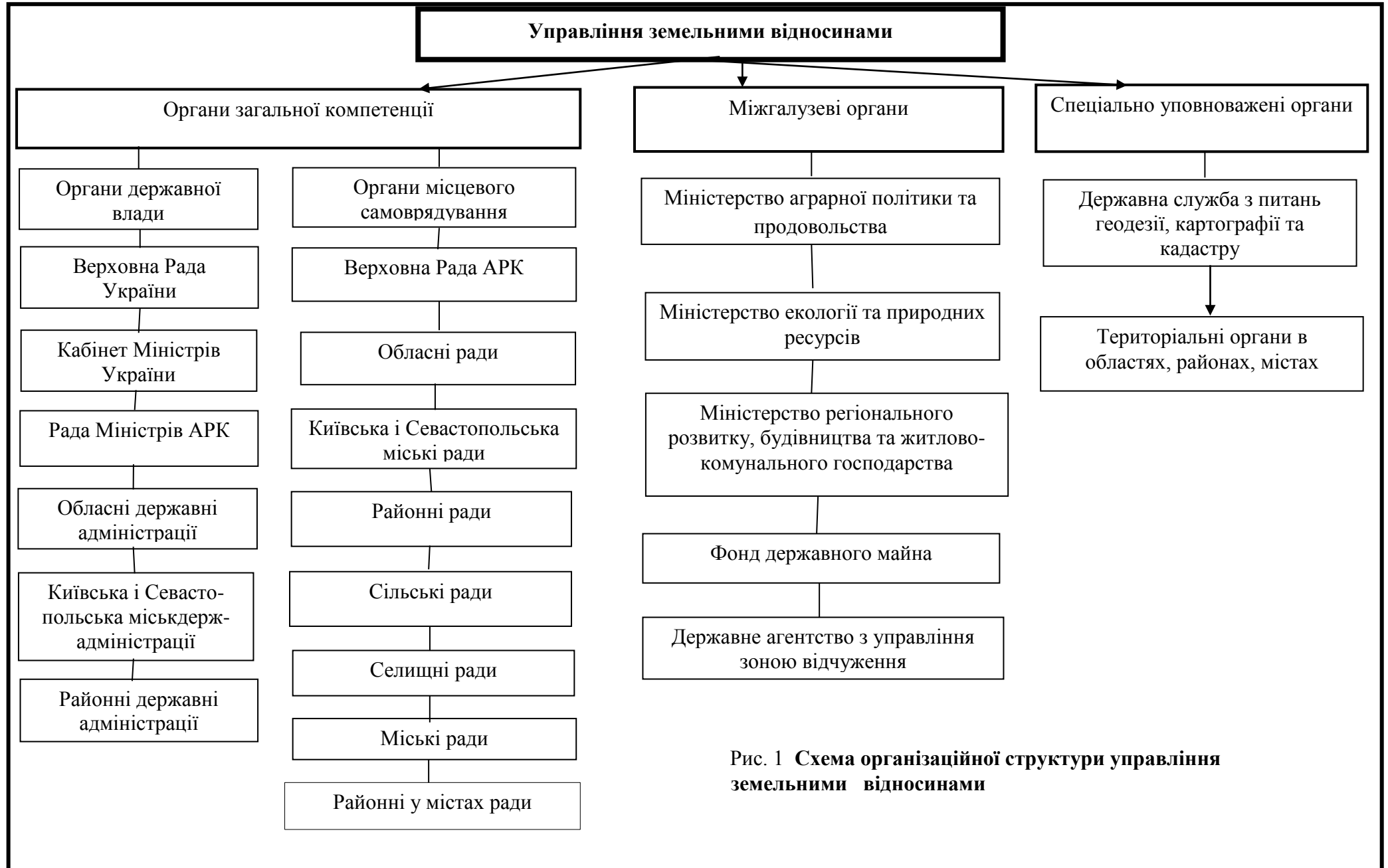


Рис. 1 Схема організаційної структури управління земельними відносинами

Існуючий поділ повноважень по розпорядженню землями державної власності між багатьма державними органами, особливо у містах, де для всієї території діють єдиний генеральний план і єдиний план земельно-господарського устрою, не має належного обґрунтування. Він нівелює роль місцевих рад щодо управління територією міст, провокує відомчу конкуренцію щодо заволодіння земельними ділянками у престижних районах та у центральній частині міст, обумовлює у багатьох випадках ігнорування функціонально-планувальної організації міського простору та порушення зонінгових правил забудови.

Практика організації системи землекористування ряду найкрупніших міст (Київ, Харків) і ряду обласних центрів країни свідчать, що питання розпорядження міськими землями повинні бути зосереджені у відповідних міських радах. Саме вони відповідають за реалізацію генеральних планів міст і повинні мати для цього всі важелі впливу.

Зосередження повноважень по управлінню землекористуванням у міських радах може бути здійснено шляхом передачі частини земельних ділянок державної власності у власність територіальних громад, а також делегування повноважень по управлінню земельними ділянками державної власності. Вказане не може стосуватися лише об'єктів оборони, національної безпеки та атомної енергетики, унікальних об'єктів, що мають особливу екологічну, наукову, естетичну, історико-культурну цінність і є національним надбанням держави.

**Висновки.** Встановлено, що за діючих численних визначень характеристики терміну управління земельними ресурсами перевагу слід надавати терміну «управління земельними відносинами». Структура системи управління повинна включати органи загальної компетенції, міжгалузеві органи та спеціально уповноважений орган. Органи місцевого самоврядування, починаючи від районних рад у містах з районним поділом і до Верховної Ради Автономної Республіки Крим, є органами загальної компетенції щодо здійснення управління земельними відносинами. Зосередження повноважень щодо управління землекористуванням у міських радах слід здійснити шляхом передачі частини земельних ділянок державної власності у комунальну власність, а також делегування повноважень міським радам по розпорядженню землями державної власності. Управління земельними ділянками національної безпеки, атомної енергетики та об'єктів національного надбання держави повинно залишитися функцією Кабінету Міністрів України.

### **Список використаних джерел**

1. Горлачук В.В. Управління землекористуванням: [підручник] / В.В.Горлачук, О.М.Гаркуша, В.Г.В'юн, В.В.Мельніченко, І.М.Песчанська, Д.М.Демченко: [за ред. В.В.Горлачука]. – Миколаїв.: Іліон, 2006. – 376 с.
2. Земельний кодекс України від 25 жовтня 2001 року № 2768- III/ Відомості Верховної Ради України.-2002.-№ 3-4. – Ст.27

3. Ібатуллін Ш.І. Механізми управління земельними відносинами в контексті забезпечення сталого розвитку/ Ш.І. Ібатуллін, О.В. Степенко, О.В. Сакаль [та ін.]. – К.: Державна установа «Інститут економіки природокористування та сталого розвитку Національної академії наук України», 2012. – 52 с.
4. Мірошниченко А.М. Земельне право України: [навч. посіб.]/ А.М.Мірошниченко.- К.: Алерта, 2012.- 392 с.
5. Про стратегію сталого розвитку «Україна-2020»: Указ Президента України від 12січня 2015 №5/2015 / Офіційний вісник України.- 2015.- №4.- Ст. 67.
6. Сохнич А.Я. Управління земельними ресурсами: Регулювання земельних відносин: [навч.посіб.] / А.Я.Сохнич, В.В. Горлачук, А.В.Наход; [ за ред. А.Я. Сохнича]. – Л, 2008. – 255 с.
7. Третяк А.М. Управління земельними ресурсами: [навч. посіб.]/ А.М.Третяк, О.С.Дорош; [ за заг. ред. А.М.Третяка]. – К.: ТОВ «ЦЗРУ», 2006. – 462 с.
8. Шульга М.В. Земельне право: [підручник]/ М.В. Шульга, Г.В. Анісімова, Н.О. Багай, А.П. Гетьман та ін.; [за ред.. М.В. Шульги]. - К.: Юрінком Інтер, 2004.- 368 с.