DOI: [10.32702/2307-2156-2020.11.100](https://doi.org/10.32702/2307-2156-2020.11.100)

УДК 332.2:35.071.6

*Н. І. Ковда,
завідувач Відділення економіки,
Ірпінський державний коледж економіки та права,
здобувачка другого (магістерського) рівня вищої освіти,
Навчально-наукового інституту фінансів, банківської справи,
Університет державної фіскальної служби України
ORCID ID: 0000-0002-9039-8977
Н. Р. Забарна,
завідувач Відділення права,
Ірпінський державний коледж економіки та права
ORCID ID: 0000-0003-3534-0606*

ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ РЕАЛІЗАЦІЇ ЗЕМЕЛЬНОЇ РЕФОРМИ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

*N. Kovda
Head of the Department of Economics,
Irpın State College of Economics and Law,
the applicant of the second (master's) level higher education,
Educational Research Institute of Finance, Banking,
University of the State Fiscal Service of Ukraine
N. Zabarna
Head of the Department of Law,
Irpın State College of Economics and Law*

PROBLEMS AND PROSPECTS OF LAND REFORM IMPLEMENTATION IN CONDITIONS OF DECENTRALIZATION

Дана стаття присвячена дослідженню проблем та перспектив реалізації земельної реформи в умовах децентралізації.

Встановлено, що нераціонально побудована система державного управління земельними ресурсами є головним чинником недостатньої ефективності земельних відносин та землекористування в Україні.

Встановлено що до основних завдань земельної реформи в Україні доцільно віднести перерозподіл земель з одночасною передачею їх у приватну та колективну власність; повернення громадам можливості повноцінно управляти землями в межах своєї території; рівноправний розвиток різних форм господарювання на землі, формування багатуукладної економіки; здійснення комплексного планування території сільської громади; оцінки земель та збереження землеустрою; забезпечення публічності та відкритості кадастрових систем; подолання проявів земельного рейдерства; запровадження електронних земельних торгів; раціональне використання та охорони земель.

В статті визначено перспективи реалізації земельної реформи в умовах децентралізації, а саме: повернення органам місцевого самоврядування повноважень щодо управління землями

місцевих громад за межами населених пунктів; земельні ділянки, які передаються до комунальної власності територіальних громад і право державної власності переходитимуть у комунальну власність з моменту державної реєстрації права комунальної власності на такі земельні ділянки; органам місцевого самоврядування від районних державних адміністрацій будуть передані повноваження щодо зміни цільового призначення земельних ділянок приватної власності; ефективне використання земель об'єднаними територіальними громадами забезпечить додаткові надходження до місцевих бюджетів; відкриті процедури та максимальне переведення інформації в електронну форму, у відкритому доступі, ліквідація корупції.

This article is devoted to the study of problems and prospects for land reform in the context of decentralization.

It is established that the irrationally constructed system of state management of land resources is the main factor of insufficient efficiency of land relations and land use in Ukraine.

It is established that the protection of land outside settlements is the main lever and factor for the successful formation of the basic level of local self-government. Therefore, land reform in our country has become one of the extraordinary socio-political and socio-economic phenomena. The negative consequences of land reform have led to the emergence of corruption schemes at all levels of government relations, complicating the process of organizing the activities of territorial communities for the possession, use, disposal, protection and reproduction of land.

It is established that the main tasks of land reform in Ukraine include the redistribution of land with their simultaneous transfer to private and collective ownership; returning to communities the opportunity to fully manage land within their territory; equal development of various forms of land management, the formation of a diversified economy; implementation of integrated planning of the territory of the rural community; land valuation and land management; ensuring publicity and openness of cadastral systems; overcoming the manifestations of land raiding; introduction of electronic land auctions; rational use and protection of lands.

The article identifies prospects for land reform in the context of decentralization, namely: the return of local governments to manage the lands of local communities outside the settlements; land plots that are transferred to the communal property of territorial communities and the right of state ownership will become communal property from the moment of state registration of the communal property right to such land plots; local self-government bodies from district state administrations will be empowered to change the purpose of privately owned land plots; efficient use of land by united territorial communities will provide additional revenues to local budgets; open procedures and maximum transfer of information into electronic form, in open access, elimination of corruption.

Implementation of land reform in Ukraine to expand the powers of local governments, which is associated with the practical definition of land ownership, land market development, quality control of land use, giving citizens a real right to dispose of land will help develop territories, improve quality of life and preserve quality and fertility of Ukrainian lands, as well as additional revenues to local budgets and will provide every resident of the community to have real opportunities to control their use.

Ключові слова: земельні ресурси; державне управління; земельна реформа; децентралізація; земельні відносини.

Key words: land resources; governance; land reform; decentralization; land relations.

Постановка проблеми

Земельна реформа є комплексом заходів, які спрямовані на розв'язання складних питань регулювання земельних відносин на основі раціонального, ефективного та сталого використання землі. Вона гарантує громадянам і територіальним громадам право власності на землю, формування прозорого механізму розподілу

та обігу земельних ресурсів, а також ефективної системи державного управління землекористуванням [1, с. 23]. Тому в сучасних умовах актуальним напрямом для наукових досліджень є раціональний механізм державного управління земельними ресурсами та формування ефективних земельних відносин в Україні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Питанням, пов'язаним з реалізацією земельної реформи в Україні, присвячено ряд наукових праць відомих вчених. О. Бандурка, А. Даниленко, В. Голян, А. Забловський, Т. Паутова, С. Петруха, С. Попова досліджують пріоритети та інституційні передумови поглиблення земельної реформи в Україні. І. Дробот, О. Мордвінов, А. Ткачук досліджують проблеми державного управління земельними ресурсами територіальних громад. Однак проведення кардинальних соціально-економічних перетворень у нашій державі постійно підвищують увагу до цієї проблеми.

Мета статті

Мета статті полягає в дослідженні проблем та перспектив реалізації земельної реформи в умовах передачі значних повноважень та бюджетів від державних органів органам місцевого самоврядування.

Виклад основного матеріалу дослідження

Земля – це основний фактор виробництва в сільському господарстві, територіальний базис розвитку продуктивних сил і концентрації інших видів відтворюваних і не відтворюваних природних ресурсів [2, с. 8].

Основною причиною недостатньої ефективності земельних відносин та землекористування в Україні є нераціонально побудована система державного управління земельними ресурсами. Недоліками сучасної системи державного контролю сфери земельних відносин в Україні доцільно вважати: діяльність органів, уповноважених на здійснення контролю переважно є реакцією на зловживання у сфері землекористування, проте недостатньо проводяться превентивні заходи; контрольні функції сфери земельних відносин досить часто покладаються на органи, які здійснюють управління ними; відсутність дієвого механізму самоврядного контролю за використанням і охороною земель; відсутність належного державного контролю за особливо цінними ґрунтами [3, с. 70].

Земля виступає основним ресурсом розвитку громад. Об'єднані територіальні громади повинні мати ресурси для свого ефективного та сталого розвитку. Питання децентралізації повноважень в сфері земельних відносин знайшло відображення в “Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні”. Головною проблемою розвитку місцевого самоврядування стало подолання його відстороненості від вирішення питань які стосуються земельних відносин. Для її розв'язання органам місцевого самоврядування базового рівня було запропоновано надати територіальним громадам права розпоряджатися земельними ресурсами в межах своєї території, передати їм власність на землю, а контроль за використанням землі покласти на Держгеокадастр [4, с. 255].

Питання належності земель за межами населених пунктів є головним важелем та чинником для успішного формування базового рівня місцевого самоврядування [5]. Тому земельна реформа в нашій державі стала одним із надзвичайних суспільно-політичних і соціально-економічних явищ. Земельна реформа – це зміна системи управління земельними ресурсами. Вона спрямована на запровадження ринку земель сільськогосподарського призначення із конкурентними правилами гри на умовах, що сприятимуть розвитку сільських територій; рівні права та обов'язки для всіх учасників ринку, електронні торги для реалізації прав на землі державної та комунальної власності; завершення інвентаризації земель державної власності; дерегуляцію процедури погодження документації із землеустрою та оцінки земель, запровадження механізму консолідації земель сільськогосподарського призначення; припинення корупційних механізмів тіньової оренди земель державних та комунальних підприємств [6].

Обумовлені законодавством нашої держави цілі земельної реформи було досягнуто частково. Це, в свою чергу, негативно вплинуло на подальше формування системи законодавства та розвиток земельних відносин в Україні (відсутність відповідного державного контролю за дотриманням земельного законодавства з питань раціонального природокористування; вирівнювання в правах різних форм господарювання на землі призвела до байдужості органів місцевого самоврядування до розмаїття форм господарювання; безсистемна приватизація земель територіальних громад) Негативні наслідки земельної реформи зумовили виникнення корупційних схем на всіх рівнях державно-владних відносин, ускладнивши процес організації життєдіяльності територіальних громад щодо володіння, користування, розпорядження, охорони та відтворення земель [7]. Мораторій на обіг земель сільськогосподарського призначення та нормативно-грошова оцінка землі знижують “земельні” доходи громад. Низький рівень управління земельних ресурсів в Україні – це головна причина низьких бюджетних надходжень.

Вищезазначене зумовило необхідність перегляду державної земельної політики в Україні щодо формування системи земельного законодавства, реформування системи управління земельними ресурсами та землекористуванням, а також заходів, які будуть спрямовані на завершення земельної реформи [8, с. 14].

З метою вирішення зазначених проблем в 2019 році до Верховної Ради України було внесено низку законопроектів щодо питань земельної реформи. Окрім законопроекту про обіг сільськогосподарських земель, вже два важливі законопроекти стали законами, а саме: Закон України від 05.12.2019 №340-IX “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо протидії рейдерству” та Закон України від 13.04.2020 №554-IX “Про національну інфраструктуру геопросторових даних”.

Повернення органам місцевого самоврядування повноважень щодо управління землями місцевих громад за межами населених пунктів доцільно вважати найголовнішим завданням децентралізації. Земельні

ділянки, які передаються до комунальної власності територіальних громад, переходитимуть у комунальну власність з моменту державної реєстрації права комунальної власності на такі земельні ділянки. Органам місцевого самоврядування від районних державних адміністрацій будуть передані повноваження щодо зміни цільового призначення земельних ділянок приватної власності, а також затвердження детальних планів території за межами населених пунктів [9].

Мартин А. зазначає, що в сучасних умовах головними завданнями земельної реформи виступають: перерозподіл земель з одночасною передачею їх у приватну та колективну власність; повернення громадам можливості повноцінно управляти землями в межах своєї території; рівноправний розвиток різних форм господарювання на землі, формування багатуукладної економіки; здійснення комплексного планування території громади; оцінки земель та збереження землеустрою; забезпечення публічності та відкритості кадастрових систем; подолання проявів земельного рейдерства [9].

Завдяки земельній реформі землею зможуть розпоряджатися безпосередньо самі громадяни. Децентралізація і економічний розвиток об'єднаних територіальних громад неможливі без права користування земельним ресурсом. Ковалів Ю. зазначає, що в свій час держава не була ефективним власником землі, оскільки мораторій на продаж сільськогосподарської землі створював сприятливі умови для корупції. Передача землі територіальним громадам надасть можливість для отримання додаткових надходження від землекористування та ефективного їх використовувати з метою підвищення добробуту громадян. Велике значення для територіальних громад матиме прозорий ринок землі [10]. Саме тому наступним важливим кроком у підготовці до впровадження вільного обігу земель є ухвалення Верховною Радою законопроектів щодо дерегуляції у сфері земельних відносин, мінімізації контактів громадянина з чиновником та запровадження цифрової трансформації Держгеокадастру. Максимальне спрощення процесів оформлення права власності на землю усуне корупційну складову та зекономить час і сили громадян в сфері обігу землі. Відкриті електронні земельні аукціони сприятимуть прозорості процедур передачі земель у користування. Запровадження ринку землі у вигляді запропонованого пакету земельних законів та інших супровідних заходів має стати відчутним поштовхом до розвитку сільських громад. Передача повноважень з управління земельними ресурсами на місцевий рівень поліпшить якість управління земельними ресурсами. Це в свою чергу призведе до збільшення податкових надходжень місцевих бюджетів, що є необхідним для розвитку сільських громад за умов зростання рівня їх самостійності у рамках реформи децентралізації. Скасування мораторію та відкриття вільного ринкового обігу земель сільськогосподарського призначення створить умови для розрахунку податкових зобов'язань на основі їх реальної вартості. Це є вагомим фактором для зростання надходжень місцевих бюджетів [11].

Висновки

Підсумовуючи вищезазначене, можна зробити висновок, що реалізація земельної реформи в Україні, щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування, яка пов'язана з практичним визначенням прав власності на землю, розвитком земельного ринку, контролем якості землекористування, надання громадянам реального права розпоряджатися землею сприятиме розвитку територій, підвищенню якості життя населення та збереженню якості й родючості українських земель, а також додатковим надходженням до місцевих бюджетів і надасть кожному жителям громади мати реальні можливості контролю за їх використанням.

Література.

1. Бандурка О.О., Попова С.М. Проблеми земельної реформи в Україні // Європейські перспективи. №12. 2013. С. 23–28.
2. Голян В., Петруха С., Забловський А. Земельна реформа в Україні: пріоритети та інституційні передумови поглиблення // Економіст. №8. 2017. С. 8–17.
3. Паутова Т.О., Шарий Г.І. Земельна реформа в Україні: актуальність, проблеми та перспективи реалізації // Інвестиції: практика та досвід. №15. 2017. С. 69–73. (Серія: “Державне управління”).
4. Титаренко Т.Г. Деякі аспекти управління земельними відносинами в умовах децентралізації влади. 2015. URL: http://www.dbuapa.dp.ua/konf/konf_dridu/mup_konf_2015/pdf/46.pdf (дата звернення 10.10.2020).
5. Проценко О. Земельна децентралізація: що можуть отримати громади. 2017. URL: <https://mind.ua/openmind/20175987-zemelna-decentralizaciya-shcho-mozhut-otrimati-gromadi> (дата звернення 10.10.2020).
6. Земельна реформа // Урядовий портал. URL: <https://www.kmu.gov.ua/diyalnist/reformi/ekonomichne-zrostannya/zemelna-reforma> (дата звернення 10.10.2020).
7. Дробот І.О. Децентралізація державного управління земельними ресурсами територіальної громади в Україні. 2015. URL: [http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2015-02\(14\)/21.pdf](http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2015-02(14)/21.pdf) (дата звернення 10.10.2020).
8. Третяк А.М., Третяк В.М., Третяк Н.А. Тенденції та наслідки земельної реформи в Україні у контексті якості життя і безпеки населення // Управління земельними ресурсами та землеустрої. №2. 2018. С. 12–21. (Серія: “Землеустрій, кадастр і моніторинг земель”).
9. Мартин А. Земельна реформа – це далеко не один лиш обіг сільськогосподарських земель // Офіс реформ. 2020. URL: <https://rdo.in.ua/article/zemelna-reforma-ce-daleko-ne-odyn-lysh-obig-silskogospodarskyh-zemel> (дата звернення 10.10.2020).

10. Ковалив Ю. Земельная реформа стала историческим решением для нашего государства // Украинская правда. 2020. <https://www.pravda.com.ua/rus/columns/2020/10/19/7270399/> (дата звернення 20.10.2020).

11. Нів'євський О., Галиця О. Сільські громади та земельна реформа // Земельна реформа. 2020. URL: <https://voxukraine.org/uk/silski-gromadi-ta-zemelna-reforma/> (дата звернення 10.10.2020).

References.

1. Bandurka, O.O., Popova, S.M., (2013), "Problems of land reform in Ukraine", *Evropeyski perspektivy*, vol. 12, pp. 23–28.

2. Holian, V., Petrukha, S., Zablovskiy, A., (2017). "Land reform in Ukraine: priorities and institutional preconditions for deepening", *Economist*, vol. 8, pp. 8–17.

3. Pautova, T.O., Sharyi, H.I., (2017), "Land reform in Ukraine: relevance, problems and prospects for implementation", *Investytsii: praktyka ta dosvid, Seriya: Derjavne upravlinnia*, vol. 15, pp. 69–73.

4. Tytarenko, T.H., (2015), Some aspects of land management in the context of decentralization of power, available at: http://www.dbuapa.dp.ua/konf/konf_dridu/mup_konf_2015/pdf/46.pdf (Accessed 10 October 2020).

5. Protsenko, O., (2017), "Land decentralization: what communities can get", available at: <https://mind.ua/openmind/20175987-zemelna-decentralizaciya-shcho-mozhut-otrimati-gromadi> (Accessed 10 October 2020).

5. Government portal, (2020), Land reform, available at: <https://www.kmu.gov.ua/diyalnist/reformi/ekonomichne-zrostantnya/zemelna-reforma> (Accessed 10 October 2020).

7. Drobot, I.O., (2015), Дробот І.О. *Decentralization of state management of land resources of the territorial community in Ukraine*, available at: [http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2015-02\(14\)/21.pdf](http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2015-02(14)/21.pdf) (Accessed 10 October 2020).

8. Tretiak, A.M., Tretiak, V.M., & Tretiak, N.A., (2018), "Trends and consequences of land reform in Ukraine in the context of quality of life and security of the population", *Upravlinnia zemelnymy resursamy ta zemleustrii, Seriya: Zemleustrii, kadastr i minitoryng zemel*, vol. 2, pp. 12–21.

9. Martun, A., (2020), *Land reform is far more than just the circulation of agricultural land* [Ofis reform], available at: <https://rdo.in.ua/article/zemelna-reforma-ce-daleko-ne-odyn-lysh-obig-silskogospodarskyh-zemel> (Accessed 10 October 2020).

10. Kovaliv, Yu., (2020), *Land reform has become a historic solution for our state* [Ukrainskaia pravda], available at: <https://www.pravda.com.ua/rus/columns/2020/10/19/7270399/> (Accessed 20 October 2020).

11. Nivievskiy, O., Halytsia, O., (2020), *Rural communities and land reform* [Land reform], available at: <https://voxukraine.org/uk/silski-gromadi-ta-zemelna-reforma/> (Accessed 10 October 2020).

Стаття надійшла до редакції 06.11.2020 р.