

УДК 353.2. 021.012.33

DOI <https://doi.org/10.51547/ppp.dp.ua/2021.2.20>

**Кожуріна Віра Миколаївна,**

аспірант кафедри регіонального розвитку та місцевого самоврядування

Харківського регіонального інституту державного управління

Національної академії державного управління при Президентові України

ORCID ID: 0000-0001-5475-675X

## СКЛАД ЗЕМЕЛЬНИХ РЕСУРСІВ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

## COMPOSITION OF TERRITORIAL COMMUNITY LAND RESOURCES

*У статті проведено науковий міждисциплінарний аналіз (право, економіка, геодезія, екологія, державне управління) поняття «земельні ресурси» як об'єкта управління. Доведено актуальність дослідження природи земельних ресурсів у контексті розширення повноважень органів місцевого самоврядування та передачі земель сільськогосподарського призначення поза межами населених пунктів у комунальну власність. Окреслено особливості земельних ресурсів територіальної громади як основи розвитку місцевої економіки, наповнення бюджету, підвищення рівня інвестиційної привабливості, ведення господарської діяльності. Запропоновано авторські підходи до систематизації складу земельних ресурсів територіальних громад на основі визначення правового статусу та форми власності земель: вузький і широкий. При застосуванні широкого (територіального) підходу до земельних ресурсів територіальної громади запропоновано віднести всі землі незалежно від форми власності (комунальної, державної, приватної), що знаходяться в межах території громади, на яку розповсюджується юрисдикція органів місцевого самоврядування. При застосуванні вузького (фактичного) підходу до земель територіальних громад запропоновано віднести лише сукупність земельних ділянок комунальної власності з визначеним правовим статусом, відповідно до яких органи місцевого самоврядування приймають рішення у межах наданих їм повноважень. Сформульоване авторське уніфіковане визначення поняття «управління земельними ресурсами територіальної громади» як комплексу дій активного суб'єкта, спрямованих на об'єкт, який повинен мати організований характер і бути спрямованим на досягнення певної мети: раціонального землекористування, якісного проведення землевпорядних робіт та інвентаризації земель, залучення інвестицій і моніторингу сплати земельних податків, проведення грамотної екологічної політики у межах громади. Окреслено напрями подальших розвідок, до яких віднесено методику визначення меж територіальної громади з визначенням меж на місцевості та внесення їх до державного геокадастру, а також дослідження складу суб'єктів публічного управління земельними ресурсами територіальних громад як елементів системи.*

**Ключові слова:** земельні ресурси, земельна децентралізація, публічне управління земельними ресурсами громади, склад земельних ресурсів громад.

*The article conducts a scientific interdisciplinary analysis (law, economics, geodesy, ecology, public administration) of the concept of “land resources” as an object of management. The relevance of the study of the land resources nature in the context of expanding the powers of local governments and the transfer of agricultural land outside the settlements to communal ownership has been proved. The peculiarities of territorial community land resources as the basis for the development of the local economy, filling the budget, increasing the level of investment attractiveness, conducting economic activity have been outlined. The author’s approaches to systematization of the composition of territorial community land resources on the basis of determining the legal status and form of land ownership: narrow and wide have been suggested. Applying a broad (territorial) approach, it has been proposed to include all lands, regardless of ownership (communal, state, private), located within the territory of the community under the jurisdiction of local governments to the territorial community land resources. When applying a narrow (actual) approach to the territorial community lands, it has been proposed to include only a set of communal land plots with a certain legal status, according to which local governments make decisions within the powers granted to them. There has been formulated author’s unified definition of the concept of “management of territorial community land resources” as a set of active subject’s actions aimed at the object, which should have organized nature and aimed at achieving a certain goal: rational land use, quality land management and land inventory, attracting investments and monitoring land tax payments, conducting a competent environmental policy within the community. The directions of further explorations have been outlined, which include the method of determining the boundaries of the territorial community with the definition of boundaries on the ground and their inclusion in the state geocadastr, as well as a study of the composition of the subjects of public administration of territorial community land resources as elements of the system.*

**Key words:** land resources, land decentralization, public administration of community land resources, composition of community land resources.

**Постановка проблеми.** За сучасних умов земельні ресурси територіальних громад знаходяться у центрі наукових досліджень багатьох вчених, а як предмет регулювання – змін до законодавства. І це цілком закономірно, адже земельна децентралізація перебуває в найактивнішій стадії, що змінює реалії управління на всіх рівнях. З посиленням ролі місцевого самоврядування як суб'єкта управління земельними ресурсами існує потреба у дослідженні природи землі як основи розвитку громади – наповнення бюджету, ведення господарської діяльності, підвищення інвестиційної привабливості, покращення рівня екологічної безпеки, виконання соціальних функцій. Окрім того, склад земельних ресурсів територіальних громад не відображений у комплексних наукових дослідженнях.

**Мета статті** – здійснити систематизацію складу земельних ресурсів територіальних громад на підставі комплексного наукового аналізу.

**Виклад основного матеріалу.** Багатомірність землі підкреслює у своєму визначенні П.І. Коренюк: «Земля є головним засобом виробництва, предметом і частково продуктом праці у сільськогосподарському виробництві» [1, с. 11]. Враховуючи, що склад земельних ресурсів територіальних громад змінюється у зв'язку з передачею земель сільськогосподарського призначення поза межами населених пунктів у комунальну власність, а також суттєво розширюється обсяг повноважень органів місцевого самоврядування, особливої уваги потребує дослідження об'єкт управління у системі земельних відносин.

У наукових джерелах відсутній єдиний підхід до поняття «земельні ресурси», адже трактується науковцями з різних позицій: з економічної, екологічної, просторової, юридичної, але управлінський підхід має об'єднувати і комплексно визначати зміст поняття. Дуже часто застосовуються схожі, але не ідентичні за змістом визначення: «земля», «земельні ресурси», «земельний фонд», «земельна ділянка».

У Законі України «Про охорону земель» вказано, що земельні ресурси – це сукупний природний ресурс поверхні суші як просторового базису розселення і господарської діяльності, основний засіб виробництва у сільському та лісовому господарстві [2]. Зазвичай економісти розглядають земельні ресурси як цілісну систему, що є важливим виробничим ресурсом, який генерує дохід у формі ренти та вважається основою сільськогосподарського виробництва. Акцентуючи увагу на багатофункціональності земельних ресурсів, З.П. Паньків розглядає їх як компонент навко-

лишнього середовища, місце існування людини, засіб виробництва і джерело задоволення потреб людини [4, с. 5–6].

Представники правових наук найчастіше розглядають земельні ресурси як сукупність земельних ділянок, що задовольняють потреби людей і надають можливість досягти соціального ефекту [8, с. 11]. Земельні ресурси характеризуються тим, що вони залучені у господарську діяльність людини; а також економічною необхідністю та можливістю використання; належністю до відтворених ресурсів і національного багатства держави; є унікальними (їх неможливо замінити іншими засобами виробництва); наявністю верхнього шару земельного покриву – ґрунту, який має природну родючість, тобто здатність забезпечувати рослини компонентами, необхідними для їх життя [10, с. 90]. Варто зауважити, що стосовно об'єкта права власності на землю у системі правових наук найчастіше вживається поняття «земельна ділянка».

Представники екологічних наук наголошують на тому, що земельні ресурси є обмеженими, але належать до категорії відновлюваних завдяки своїй природній властивості – родючості, яку шляхом застосування відповідних технологій можна відновлювати та підвищувати [3, с. 11].

Доцільно погодитися з думкою Ю.В. Сташенка, котра розглядає земельні ресурси як складне поняття, до якого умовно можна застосувати визначення «природно-соціальне» утворення, що характеризується ознаками просторового й інтегрального ресурсу, а також є об'єктом господарської діяльності та розселення, визначає умови для людей [7, с. 24]. Саме представники науки державного управління здійснюють системний підхід до визначення поняття «земельні ресурси», підкреслюючи їх багатогранність, різнофункціональність як об'єкта управління, розглядаючи як головний природний ресурс, що формує екологічне середовище; ґрунт і його родючість; базис для розміщення продуктивних сил; основу використання надр; основний засіб виробництва у сільському господарстві, що забезпечує продовольчу безпеку [9, с. 157].

Слід зауважити, що, незважаючи на значну кількість досліджень, спрямованих на вивчення природи «земельних ресурсів» крізь призму сучасних змін системи управління, потребує уваги безпосередньо дефініція «земельні ресурси громади». Саме в цьому контексті вважаємо за доцільне застосування підходу до визначення «земельні ресурси» як основи розвитку місцевої економіки, територіального базису життєдіяльності громади

та важливого джерела наповнення бюджету. Для того, щоб окреслити земельні ресурси громади, необхідно розуміти, що це об'єкт природи, який використовується або може використовуватися як засіб виробництва в різних галузях господарства, відокремлений та обмежений територією, на яку розповсюджується юрисдикція органів місцевого самоврядування громади. Питання меж територіальної громади – наріжний камінь реформи територіального устрою, адже нині існує лише поняття меж населених пунктів, що входять до складу громади. Після процесу об'єднання меж громад не встановлено «в натурі», а лише визначено на папері.

Визначення меж територіальної громади має таке важливе значення ще й у зв'язку з розподілом коштів, адже одним із видів доходів місцевих бюджетів, на території яких розташовані земельні ділянки, є плата за землю. Вона існує у двох формах: земельного податку й орендної плати. Земельний податок сплачується власниками земельних ділянок, земельних паїв і землекористувачами, крім орендарів та інвесторів – учасників угоди про розподіл продукції. Орендна плата за землю є платежем, який вносить орендар орендодавцю за користування земельною ділянкою.

Територіальні громади виступають суб'єктами земельних відносин як власники (розпорядники) земельних ділянок. Відповідно до норм Земельного кодексу України від імені територіальних громад у земельних відносинах правомочності суб'єкта комунальної власності здійснюють органи місцевого самоврядування. На основі наведених вище визначень вбачається доцільним до ознак поняття «земельні ресурси територіальної громади» віднести:

- унікальний, природний ресурс поверхні суші;
- основу виробництва і, як наслідок – наповнення бюджету громади, соціальної стабільності;
- ресурс, що формує екологічне середовище, від якого, у свою чергу, залежить якість життя громадян та інвестиційна привабливість громади;
- є базою для розселення жителів громади та задоволення їх потреб (економічних, соціальних), ведення особистого господарства;
- зумовлюють існування та використання інших природних ресурсів;
- складаються із земельних ділянок, які є основою для оподаткування та наповнення бюджету громади;
- обмежені територією, на яку розповсюджується юрисдикція ОМС громади.

Особливість земельних ресурсів територіальних громад полягає у тому, що вони пред-

ставлені різними категоріями цільового призначення, формами власності, господарським призначенням. Так, відповідно до законодавства землі за основним цільовим призначенням поділяються на такі категорії: землі сільськогосподарського призначення; землі житлової та громадської забудови; землі природно-заповідного та іншого природоохоронного призначення; землі оздоровчого призначення; землі рекреаційного призначення; землі історико-культурного призначення; землі лісгосподарського призначення; землі водного фонду; землі промисловості, транспорту, зв'язку, енергетики, оборони та іншого призначення. Крім того, землі в межах територіальних громад розподілені між трьома формами власності: державною, комунальною і приватною; за якістю (природною родючістю) і місцезнаходженням. Додаткові вкладення праці та капіталу дають змогу економічно покращити родючість і отримати велику віддачу від землі, що можливо практично на будь-яких ділянках. Ця характеристика має особливе значення при прийнятті рішення щодо здачі в оренду земель і формуванні вимог до орендаря, адже відповідні рішення приймаються органами місцевого самоврядування. Саме така різноманітність земельних ресурсів зумовлює і складність управління ними.

Земельні ресурси територіальної громади доцільно розглядати як землі, що знаходяться в її межах на правах комунальної власності, з визначеним правовим режимом використання. Земельні ресурси територіальних громад – це унікальні певною мірою відновлювані об'єкти управління, які включають територію розміщення (територіальну громаду), простір над нею, ґрунти, насадження та надра, що мають грошову цінність і матеріальну форму, потенційно можуть брати участь у виробництві агро- або промислової продукції, виконанні робіт, наданні послуг і приносити блага територіальній громаді переважно у вигляді земельної ренти [2, с. 41–45].

Земельні ресурси територіальних громад (у широкому значенні) – обмежена територіально сукупність земельних ділянок різної форми власності (комунальна, державна, приватна), різного цільового призначення, розпорядження якими входить до повноважень сільських, селищних, міських рад у галузі земельних відносин на території сіл, селищ і їх виконавчих органів.

При визначенні складу земельних ресурсів територіальної громади як суб'єкта публічного управління доцільно використовувати два підходи: широкий і вузький. В основу широкого підходу пропонується покласти територіальний

аспект, тобто віднести до земельних ресурсів громади всі, що знаходяться на її території, незважаючи на форму власності, призначення, цільове використання, зонування земель. При застосуванні широкого підходу всі землі на території громади входять до складу земельних ресурсів, а саме:

1) землі комунальної власності, які знаходяться в межах населених пунктів, котрими розпоряджаються органи місцевого самоврядування;

2) землі приватної власності (адже вони є базою оподаткування і наповнюють бюджет громади, виконують соціальну функцію, є базою для розселення жителів громади та ведення ними особистого господарства);

3) землі державної власності, що не підлягають передачі до комунальної (земельні ділянки, на яких розташовані державні підприємства, установи, організації, будівлі органів державної влади), але розташовані в межах громади;

4) землі з невизначеним правовим статусом (процес передачі яких із державної до комунальної власності триває або ще не розпочатий), що розташовані поза межами населених пунктів.

Основним аргументом на користь такого підходу є те, що так чи інакше органи місцевого самоврядування приймають рішення або узгоджують їх щодо всіх земель громади. Окрім того, як було вказано вище, земельний ресурс як база для оподаткування включає всі перелічені землі.

При застосуванні вузького (формального) підходу до складу земельних ресурсів територіальної громади пропонується відносити лише сукупність земельних ділянок, що належать громаді на праві комунальної власності й управляються від її імені органами місцевого самоврядування, адже, по суті, приймати безпосередні рішення як власник, застосовуючи правомочності володіння, користування і розпоряджання, органи місцевого самоврядування можуть лише щодо земель комунальної власності.

Повноваження органів місцевого самоврядування у сфері земельних відносин – землями територіальних громад; передача земельних ділянок у власність громадянам і юридичним особам; надання земельних ділянок у користування; вилучення земельних ділянок; викуп земельних ділянок для суспільних потреб; організація землеустрою; координація діяльності місцевих органів земельних ресурсів; здійснення контролю за використанням та охороною земель; обмеження, тимчасова заборона використання земель у разі порушення земельного законодавства; підготовка висновків щодо вилучення та надання земельних

ділянок; інформування населення щодо вилучення, надання земельних ділянок; внесення пропозицій до райради щодо зміни меж сіл; вирішення земельних спорів; вирішення інших питань у галузі земельних відносин – стосуються саме ресурсів комунальної власності.

Поняття управління земельними ресурсами не формалізовано настільки, щоб можна було дати його точне і достатньо широке визначення. Більше того, будь-яке визначення управління пов'язане з поняттями, загальноприйнята формалізація яких ще залишається не опрацьованою (система, мета, завдання, функції тощо).

**Висновки.** Отже, управління земельними ресурсами громади доцільно розглядати як комплекс дій активного суб'єкта, спрямованих на об'єкт, який повинен мати організований характер і бути скерованим на досягнення певної мети: раціонального землекористування, якісного проведення землевпорядних робіт та інвентаризації земель, залучення інвестицій і моніторингу сплати земельних податків, проведення грамотної екологічної політики у межах громади. Об'єктом управління є безпосередньо земельні відносини, процеси формування земельних ділянок, землекористування, організація раціонального використання та забезпечення екологічного законодавства.

З аналізу наведених вище варіантів визначення поняття «земельні ресурси» та структури самого поняття виходить провідна мета управління земельними ресурсами – забезпечення потреб громадян, що задовольняються на основі використання унікальних властивостей землі як об'єкта права власності та як основи виробництва. Визначення складу земель територіальних громад відображає складність в багатоаспектність публічного управління ними, що ставить високі вимоги до компетенцій органів місцевого самоврядування та нові виклики щодо кадрового, інформаційного, правового та матеріального забезпечення.

Перспективними напрямками подальших розвідок є дослідження суб'єктів публічного управління земельними ресурсами як елемента системи управління. Окрім того, уваги потребує питання методики визначення меж територіальної громади з визначенням їх на місцевості та внесення до державного геокадастру. Це зумовлено тим, що, незважаючи на те, що земельна децентралізація й адміністративна реформа перебувають в активній стадії, межі громад «на місцевості» фізично не встановлювалися та не вносилися до держгеокадастру, щоб актуалізувати його.

**СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ:**

1. Коренюк П.І. Еколого-економічна ефективність використання земельних ресурсів зони лісостепу України : автореф. дис. ... к.е.н. 1998. 20 с.
2. Муркович Л. Територіальна громада як суб'єкт місцевого самоврядування в Україні: теоретичні аспекти. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2010. № 2. С. 41–45.
3. Екологія землекористування : навчальний посібник / А.М. Третяк, О.С. Будзяк, В.М. Третяк та ін. Київ : Інститут екологічного управління та збалансованого природокористування, 2017. 178 с.
4. Паньків З.П. Земельні ресурси : навчальний посібник. Львів : Видавничий центр ЛНУ імені Івана Франка. 2008. 272 с..
5. Про добровільне об'єднання територіальних громад : Закон України від 5 лютого 2015 р. № 157-VIII. (Із змінами). URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/157-19>.
6. Про охорону земель : Закон України від 19 червня 2003 № 962 – IV (Із змінами). URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/962-15>
7. Стащенко Ю.В. Стратегічне управління земельними ресурсами на регіональному рівні : дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.02. Київ, 2016. 253 с.
8. Третяк А.М., Дорош О.С. Управління земельними ресурсами : навчальний посібник. Київ : ЦЗРУ, 2006. 462 с.
9. Управління земельними ресурсами : навчальний посібник / Г.І. Шарий, В.В. Тимошевський, Р.А. Міщенко, І.А. Юрко. Полтава : ПолтНТУ, 2019. 172 с.
10. Шульга А.М. Генеза кримінальної відповідальності за злочини у сфері земельних відносин. *Вісник кримінологічної асоціації України*. 2016. № 3 (14). С. 87–98.