

УДК 349.4 (477)

**Чурилова Тетяна Миколаївна**

*кандидат юридичних наук, доцент*

*кафедри судочинства та*

*міжнародного права Сумського*

*державного університету*

Телефон 0506450132

e-mail churilova\_tanya@mail.ru

### **Правове забезпечення належного управління державними землями в умовах адміністративної реформи**

Однією із суттєвих проблем реформування економіки в Україні є незмінність форм та методів державного управління в умовах трансформації суспільних відносин. Між тим, реалії сьогодення вимагають розробки та впровадження принципово інших підходів до управління. Забезпечення суспільного розвитку відповідними ресурсами, зокрема земельними, потребує переосмислення діяльності державних органів. Традиційні способи управління, що базувалися на застосуванні владних повноважень вже не здатні забезпечити бажаний результат. Україна, як країна, що обрала європейський вектор розвитку, має рухатися інноваційним шляхом удосконалення моделі державного управління, використовуючи здобутки інших країн.

Сьогодні у більшості розвинених країн, в яких відбулася трансформація державного управління і публічного адміністрування, спостерігається тенденція переходу до набагато сучаснішої моделі публічного управління, яку в широкому сенсі С Банк визначає як New Public Management («нове суспільне управління», «новий публічний менеджмент» або «новий державний менеджмент»)<sup>1</sup>. Нова модель публічного управління стала відповіддю на кризові явища, пов'язані з бюрократією, централізацією,

жорсткою ієрархічністю. Саме ця концепція запозичує методи, які застосовуються в бізнесі та у практиці корпоративного управління: підвищення ефективності та гнучкість прийняття управлінських рішень, зменшення ієрархічності державного апарату, делегування повноважень з вищого рівня на нижчий, посилення механізмів зворотного зв'язку<sup>2</sup>.

У фокусі нашого дослідження знаходиться питання належного управління земельними ресурсами, зокрема державної власності, адже, земельно - ресурсний потенціал України є унікальним. Крім того, згідно статті 14 Конституції України, земля є основним національним багатством, що перебуває під особливою охороною держави<sup>3</sup>.

Дослідженню проблем вдосконалення правового забезпечення управління землями державної власності присвячено праці таких вчених як В.І.Андрейцев, П.Ф.Кулинич, А.М.Мірошніченко, В.В.Носик, О.М. Пащенко, В.І. Семчик, Н.І. Титова, Ю.С. Шемшученко, М.В. Шульга та ін. Проте, визначення оптимальної моделі управління державним земельним ресурсом, внесення відповідних змін до земельного законодавства потребує додаткових досліджень.

Метою статті є аналіз повноважень органів влади та місцевого самоврядування щодо управління земельними ресурсами державної власності, дослідження зарубіжного досвіду інституційно-функціонального забезпечення розпорядження та управління землями державної власності.

Немає сенсу зупинятися на тих важливих функціях, які виконує земля, проте, нагадаємо, що в економічному відношенні земля є засобом виробництва і просторовим операційним базисом. Земля є активом, який приносить постійний прибуток, земля є капітал.

Таким чином, управління таким ресурсом як земля має ґрунтуватися на засадах економічної ефективності при дотриманні екологічних інтересів суспільства. Така комплексність у підходах до управління земельними ресурсами, зокрема державної форми власності, вимагає розробки принципово нової моделі управлінської діяльності.

У державній власності перебувають усі землі України, крім земель комунальної та приватної власності<sup>4</sup>. Слід підкреслити, що це значний ресурс - близько 5-6 млн. гектарів<sup>8</sup>. Саме від ефективності управління залежать обсяги наповнення бюджетів різних рівнів за рахунок використання державних земель.

Згідно ст. 80 Земельного кодексу України (далі – ЗК) суб'єктом права власності на землі державної власності є «держава, яка реалізує це право через відповідні органи державної влади»<sup>4</sup>. Повноваженням органів виконавчої влади у сфері земельних відносин присвячена глава 3 ЗК. Так, повноваження щодо розпорядження державними землями мають: Кабінет Міністрів України (ст. 13 ЗК), Державне агентство земельних ресурсів (далі – Держземагентство) (ст. 15<sup>1</sup> ЗК), Рада Міністрів АРК (ст. 16 ЗК), місцеві державні адміністрації (ст. 17 ЗК), державні органи приватизації (ст. 17<sup>1</sup> ЗК). Розмежування повноважень міститься у статтях 118,122,129,149,150 ЗК<sup>4</sup>.

Ряд повноважень міститься в різних спеціальних нормативно-правових актах, які не узгоджені між собою, що спричиняє дублювання функцій.

Навіть поверхневий погляд дає можливість констатувати неузгодженість та нечіткість приписів щодо визначення та розподілу повноважень. Так, за ст. 83 ЗК землями комунальної власності є землі, які належать на праві власності територіальним громадам сіл, селищ, міст. Далі, ч. 3 ст. 83 ЗК земельні ділянки державної власності, які передбачається використати для розміщення об'єктів, призначених для обслуговування потреб територіальної громади (комунальних підприємств, установ, організацій, громадських пасовищ, кладовищ, місць знешкодження та утилізації відходів, рекреаційних об'єктів тощо), а також земельні ділянки, які відповідно до затвердженої містобудівної документації передбачається включити у межі населених пунктів, за рішеннями органів виконавчої влади передаються у комунальну власність.

Звернемося до ст. 122 ЗК про розподіл повноважень органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування щодо передачі земельних ділянок у

власність або у користування. Так, ч. 3 зазначеної статті передбачено, що районні державні адміністрації передають земельні ділянки із земель державної власності у власність або у користування у межах сіл, селищ, міст районного значення для всіх потреб та за межами населених пунктів для ведення водного господарства; будівництва об'єктів, пов'язаних з обслуговуванням жителів територіальної громади району (шкіл, закладів культури, лікарень, підприємств торгівлі тощо); індивідуального дачного будівництва. Тож, є незрозумілим де закінчуються повноваження органів місцевого самоврядування та починаються повноваження районних адміністрацій, зокрема щодо «будівництва об'єктів, пов'язаних з обслуговуванням жителів територіальної громади району». Адже, такі земельні ділянки підлягають передачі у комунальну власність.

Крім того, значною проблемою щодо законності прийнятих рішень про надання у власність та у користування земельних ділянок є відсутність встановлених та закріплених меж населених пунктів. Станом на 2012 рік із 29 794 населених пунктів в Україні межі встановлено лише у 17 503 поселеннях, що становить 59 відсотків від їх загальної кількості<sup>5</sup>. Як справедливо зазначив А.М. Мирошніченко «вразливість для оспорювання рішень про приватизацію земельних ділянок підриває оборот земельних ділянок в державі, завдає істотної шкоди національній економіці»<sup>6</sup>.

З 1 січня 2013 року року набув чинності Закон «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розмежування земель державної та комунальної власності»<sup>7</sup>, згідно якому повноваження щодо розпорядження землями державної власності передали до Держземагентства України та його територіальних органів. Вони стосуються лише однієї категорії земель – сільськогосподарського призначення. Це означає, що від імені держави правом розпоряджатися, тобто, надавати у власність, користування, оренду земельні ділянки державної власності можуть лише державні органи земельних ресурсів, до яких відноситься Держземагентство та його територіальні органи.

Економічна доцільність внесених змін є дискусійним питанням. Між тим, з цим нововведенням пов'язана низка правових проблем. Зокрема, не вирішене питання розмежування повноважень Держземагентства та його територіальних органів щодо розпорядження землями сільськогосподарського призначення державної власності. Як зазначає Кулініч П.Ф. «Державне земельне агентство своїм рішенням не може розмежувати цих повноважень. Бо, згідно з Конституцією України, право власності на земельні ділянки може набуватися в порядку, визначеному законом. А він не розмежовує ці повноваження. Конфлікт інтересів, який має місце у діяльності державних органів земельних ресурсів, може бути усунутий шляхом внесення певних змін до чинного законодавства, зокрема, до Земельного кодексу України. За ситуації, що склалася, будь-який юрист може визначити їх такими, що суперечать Конституції»<sup>8</sup>.

Отже, є цілком зрозумілим, що за таких правових умов управління державними землями, у томі числі сільськогосподарського призначення не може бути ефективним.

Якісні зміни в управлінні державними землями є питанням комплексним, таким, що знаходиться у площині реформування виконавчої влади і державної служби взагалі, тобто адміністративної реформи.

Одним із запропонованих шляхів, на думку П.Ф. Кулініча<sup>9</sup> є подолання «держкомземоцентризму» в державній земельній політиці, шляхом передачі покладених на Держземагентство функцій державного регулювання земельних відносин іншим органам влади: Міністерству екології та природних ресурсів, Міністерству аграрної політики та продовольства, Державній службі геодезії, картографії та кадастру тощо. В західноєвропейських країнах такого органу виконавчої влади як Держземагентство немає і ніколи не було.

Наразі, можемо констатувати, що деякі кроки на цьому шляху вже зроблено. Так, у рамках проведення першого етапу реформи центральних контролюючих органів – скорочення та оптимізацію, урядом була прийнято

постанову «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» [10], якою, зокрема утворено Державну службу України з питань геодезії, картографії та кадастру, реорганізувавши Державне агентство земельних ресурсів України шляхом перетворення.

Ряд функцій стосовно розпорядження державними землями сільськогосподарського призначення новоутворена служба не зможе виконувати, адже, це буде суперечити її природі. Отже, має бути визначений суб'єкт, який зможе належним чином виконувати такі повноваження.

З 15 жовтня 2014 року на виконання доручення Віце-прем'єр-міністра України – Міністра регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 08.10.2014 № 37732/0/1-14 обов'язковим стало врахування позиції органів місцевого самоврядування у питаннях розпорядження землями сільськогосподарського призначення державної власності. Під час розгляду питання про надання у власність або користування земельних ділянок сільськогосподарського призначення державної власності територіальні органи земельних ресурсів надсилають сільським, селищним, міським радам за місцем розташування земельної ділянки запити про висловлення позиції щодо можливості надання дозволу на розроблення документації із землеустрою, на підставі якої зазначені земельні ділянки можуть бути передані у власність або користування.

Органи місцевого самоврядування, у свою чергу, протягом десяти календарних днів мають можливість висловити позицію із зазначеного питання. Відсутність протягом цього строку мотивованих заперечень є мовчазною згодою на надання дозволу на розроблення відповідної документації із землеустрою<sup>11</sup>.

Це рішення є одним із перших кроків з реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, яка схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 № 333-р<sup>12</sup>, та спрямована на розширення повноважень органів місцевого самоврядування у сфері земельних відносин та посилення ролі

органів місцевого самоврядування в управлінні землями державної власності, розташованими за межами населених пунктів.

Наступним кроком, логічно, має бути передача повноважень щодо розпорядження землями державної власності органам місцевого самоврядування, або передача таких земель у комунальну власність. Напевно, такий напрям вирішення проблеми належного управління земельними ресурсами має сенс. Адже, органи місцевого самоврядування, сьогодні, фактично позбавлені можливості ефективно планувати використання території. Громада не бере участі у прийнятті рішень про використання земельних ресурсів. Значною частиною матеріальної бази є саме земельні ресурси, і, якщо ми прагнемо незалежності та процвітання територіальних громад, то маємо усвідомлювати, що тільки громада з достатньою фінансовою базою може вести незалежну економічну політику.

З метою врегулювання зазначеного питання, на розгляд до Верховної ради було подано три законопроекти. В них пропонується передати право розпоряджатися державними землями за межами населених пунктів на якомога нижчий рівень.

Перший законопроект - «Про деякі заходи щодо посилення ролі територіальних громад в управлінні земельними ресурсами», внесений депутатами О. Кулінічем та В. Лунченком. Другий - «Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування у сфері земельних відносин», внесений депутатами І. Кириленком та ін. Третій - «Про внесення змін до Земельного кодексу щодо порядку розпорядження землями державної власності», внесений депутатом Ю. Дерев'янком.

Відмінність запропонованих новелл полягає у наступному: перший передбачає передати державні землі за межами населених пунктів у комунальну власність, залишивши державі лише землі, потрібні їй для реалізації державних функцій: землі оборони, ділянки державних підприємств, установ та організацій, а також землі під державною

нерухомістю; другий - надати органам місцевого самоврядування ці землі у розпорядження, залишаючи їх державними. Третій законопроект пропонує передати радам в розпорядження державні землі не в повному обсязі, а обмежитися землями сільськогосподарського призначення, землями для ведення водного господарства та дачного будівництва.

На наш погляд, законопроект щодо передачі земель за межами населених пунктів у комунальну власність виглядає найбільш привабливо. Проте, його реалізацію важко уявити без проведення адміністративно - територіальної реформи.

Не викликає сумніву, що система місцевого самоврядування на сьогодні не задовольняє потреб суспільства. Удосконалення потребує система територіальної організації влади. Без таких перетворень запропоновані зміни призведуть до конфлікту компетенції як між органами місцевого самоврядування, так і між органами місцевого самоврядування та місцевими органами виконавчої влади.

В цьому аспекті є корисним досвід Польщі, де позитивні перетворення призвели до поліпшення відносин між центральними та місцевими органами влади, а також розмежування повноважень між рівнями управління, встановлення нових якісних відносин між ними. Головна ідея реформування полягала у тому, що держава має брати на себе лише ті завдання і функції, вирішити які не можуть громадяни та об'єднання громадян [13, с. 22]. В результаті, на сьогодні в Польщі на центральному рівні зосереджено лише 5 % повноважень, на регіональному - 30 %, на місцевому - 65 % повноважень<sup>14</sup>.

Таким чином, одним із можливих варіантів створення ефективної моделі управління державними землями є адміністративно – територіальна реформа та передача земель, які сьогодні знаходяться за межами населених пунктів та є державними у комунальну власність.

Цікавим та корисним, в аспекті підвищення ефективності державного управління землями сільськогосподарського призначення, є досвід зарубіжних країн. Проте, слід бути вкрай обережними щодо запозичення



будь яких практик, навіть належних, адже важливу роль відіграють історичні особливості, ментальність, шляхи реформування земельних відносин.

Зарубіжний досвід демонструє різні підходи щодо вибору механізмів управління державними землями. У більшості країн це окремі державні інституції, які опікуються належним використанням земель та ефективним розпорядженням.

У Німеччині в 1992 році створений державний орган, відповідальний за управління та приватизацію державних ферм та лісових угідь Східної Німеччини – Товариство з управління та реалізації земель (BVVG). Товариство відіграє активну роль у процесі трансформації колишньої НДР, допомагаючи переходу від централізованої планової економіки до ринкової. Товариство має децентралізовану структуру, керівництво компанії знаходиться в головному офісі у м. Берлін, а операційна діяльність забезпечується за допомогою відділень у всіх великих містах Східної Німеччини<sup>15</sup>.

За словами керівника групи з продажу та оренди BVVG Єви Хельрігель відділ, яким вона керує, опікується 16000 га сільськогосподарських, лісогосподарських та інших земель на території трьох округів поблизу Берліна. За рік такий відділ має принести прибутку не менше, ніж 20 мільйонів євро як від сплати оренди, так і від продажу земель державної власності. За останні сім років цей відділ BVVG жодного разу не зривав план надходжень<sup>15</sup>. Це яскравий та переконливий приклад ефективного управління.

У Польщі розпорядження землями державної власності сільськогосподарського призначення здійсню державна юридична особа - Агентство сільськогосподарської нерухомості (*Agencja Nieruchomości Rolnych*) (підпорядковано Міністерству сільського господарства та сільського розвитку). Агентство є довірчою установою, уповноваженою державною скарбницею на здійснення права власності у державному секторі сільського господарства з обов'язком управління власністю ліквідованих державних

сільськогосподарських підприємств, та сільськогосподарською нерухомістю, що належить державній скарбниці. На Агентство, зокрема, покладено завдання із реструктуризації та приватизації сільськогосподарських підприємств, покращення структури ферм, протидії надмірній концентрації сільськогосподарської власності, забезпечення використання сільськогосподарських господарств фермерами із належними досвідом та кваліфікацією, здійснення права власності на частки у статутних фондах племінних заводів та селекційних установ, що мають виняткове значення для національної економіки. Основним способом укладення договорів купівлі-продажу та оренди Агентством є тендери<sup>16:6</sup>.

Враховуючи рівень економік зазначених країн, підхід до організації управління державними землями, зокрема сільськогосподарського призначення, заслуговує на ретельний аналіз з метою використання в Україні. Тим більше, такі болючі питання як охорона та консолідація земель, перерозподіл з метою вирішення соціальних та економічних проблем потребують комплексного вирішення. Отже, передача функцій по управлінню та розпорядженню державними землями спеціальному суб'єкту, який відокремлений від суто адміністративних функцій, діє на засадах ринкової економіки, має сенс.

Додамо, що врахування досвіду країн ЄС є не лише доцільним для України з точки зору перейняття передового світового досвіду. Таке врахування впливає також із формальних зобов'язань нашої держави щодо гармонізації власного законодавства із законодавством ЄС<sup>6</sup>.

Ми розглянули лише деякі аспекти розв'язання проблеми дієвості та ефективності управління землями державної власності, у першу чергу сільськогосподарського призначення. Безумовно, таке складне питання потребує ретельного аналізу, подальшого дослідження та обговорень. Україна має могутній земельний потенціал, та слід пом'ятати, що він належить не тільки нам, а майбутнім поколінням. Отримання прибутку від земель державної власності із одночасним забезпеченням екологічних

інтересів – головні завдання суб'єкту, який буде опікуватися державною земельною власністю.

---

<sup>1</sup> Європеїзація публічного адміністрування в Україні в контексті європейської інтеграції : матеріали наук.-практ. конф. 17 груд. 2009 р., м. Дніпропетровськ / за заг. ред. Л.Л. Прокопенка. – Д.: ДРІДУ НАДУ, 2009. – 224 с. – С. 77–78; 90–92.

<sup>2</sup> Пасічник М.В. Механізми впровадження нового публічного менеджменту: досвід США [Електронний ресурс] / М.В. Пасічник // Державне управління: теорія та практика. – №1. – 2009. – Режим доступу: [http://www.academy.gov.ua/ej/ej9/doc\\_pdf/Pasichnyk\\_MV.pdf](http://www.academy.gov.ua/ej/ej9/doc_pdf/Pasichnyk_MV.pdf).

<sup>3</sup> Конституція України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=254%EA%2F96-%E2%F0>.

<sup>4</sup> Земельний кодекс України від 25.10.2001 р. № 2768-III [Електронний ресурс]. – (Законодавство України). – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2768-14>.

<sup>5</sup> Колегія Держземагентства назвала причини, які стримують роботи із встановлення меж населених пунктів [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art\\_id=245386541](http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=245386541)

<sup>6</sup> Мирошніченко А.М. Проблеми правового забезпечення належного управління землями державної власності. Виступ на Українсько-німецькій науково-практичній конференції «Європейський шлях до належного управління [Електронний ресурс] / А.М.Мирошніченко // Київ, Інститут законодавства Верховної Ради України, Мюнхенський інститут східноєвропейського права. – 31 жовтня 2012 року – Режим доступу : <http://www.amm.org.ua/2011-06-24-09-14-06>

<sup>7</sup> Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розмежування земель державної та комунальної власності [Електронний ресурс] : Закон України від 06.09.2012 № 5245-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2013. – № 36. – ст. 472. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/5245-17>

<sup>8</sup> Кулініч П.Ф. Держава посилила контроль над своєю земельною власністю / П.Ф. Кулініч // Вісник Всеукраїнської асоціації сільських та селищних рад. – 2013 – №2 – С. 36-38

<sup>9</sup> Кулініч П.Ф. Проблеми земельної політики України та шляхи їх розв'язання / П.Ф. Кулініч // Національна безпека і оборона – 2009 – № 3 – С. 47-50

<sup>10</sup> Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України від 10.09.2014 № 442 // Урядовий кур'єр. – 2014 – № 169 – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/442-2014-%D0%BF>

<sup>11</sup> Органи місцевого самоврядування долучаються до управління землями державної власності [Електронний ресурс] : Урядовий портал. – 2014 – Режим доступу : [http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art\\_2477316](http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_2477316)

<sup>12</sup> Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в [...] [Електронний ресурс] : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 № 333-р // Урядовий кур'єр. – 2014 – № 67 – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>

<sup>13</sup> Конституция Республики Польша / пер. с пол. А. Кубика. – Варшава : Изд-во Сейма, 2001. – 104 с.

<sup>14</sup> Самоврядування та територіальна організація влади в Польщі / Я. Гонцяж, Н. Гнидюк, О. Куленкова, В. Гуменюк ; за заг. ред. Я. Гонцяжа. – К. : Міленіум –Вид-во УАДУ, 2001. – С. 69.

<sup>15</sup> Українські фахівці переймають досвід Євросоюзу з управління землями та планування землекористування [Електронний ресурс] – Режим доступу : [http://www.kmu.gov.ua/control/ru/publish/article?art\\_id=247778598&cat\\_id](http://www.kmu.gov.ua/control/ru/publish/article?art_id=247778598&cat_id)

<sup>16</sup> Informacje o Agencji Nieruchomości Rolnych. – Режим доступу: <http://www.anr.gov.pl/web/guest/o-agencji2>

## Резюме

*Чурилова Т.М.* **Правове забезпечення належного управління державними землями в умовах адміністративної реформи.**

Досліджується управління державними землями, що має ґрунтуватися на засадах економічної ефективності при дотриманні екологічних інтересів суспільства, бути дешевим та ефективним. Розглядається декілька варіантів створення ефективної моделі управління державними землями, зокрема, передача земель, які сьогодні знаходяться за межами населених пунктів та є державними у комунальну власність, але після проведення адміністративно – територіальної реформи. Інший варіант – створення спеціалізованого суб'єкту, враховуючи досвід Німеччини та Польщі.

Ключові слова: належне управління, землі державної власності, адміністративна реформа.

## Резюме

*Чурилова Т.Н.* **Правовое обеспечение надлежащего управления государственными землями в условиях административной реформы.**

Исследуется управление государственными землями, которое должно основываться на принципах экономической эффективности при соблюдении экологических интересов общества, быть дешевым и эффективным. Рассматривается несколько вариантов создания эффективной модели управления государственными землями, в частности, передача земель, которые сегодня находятся за пределами населенных пунктов и являются государственными в коммунальную собственность, после проведения

административно - территориальной реформы. Другой вариант - создание специализированного субъекта, учитывая опыт Германии и Польши.

Ключевые слова: надлежащее управление, земли государственной собственности, административная реформа.

### **Summary**

***Churilova T. Legal providing proper management of public lands under administrative reform.***

We investigate the management of public lands that should be based on the principles of economic efficiency while respecting environmental concerns of society, to be cheap and effective. We consider several variants of an efficient management of public lands in particular the transfer of lands which are now outside the settlements and are in the public municipal property, but after conducting of administrative - territorial reform. Another option - to create a specialized subject, given the experience of Germany and Poland.

Keywords: good governance, state-owned lands, administrative reform.

Чурилова Т. М. Правове забезпечення належного управління державними землями в умовах адміністративної реформи / Т. М. Чурилова // Часопис Київського університету права. - 2014. - № 4. - С. 224-229