

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ ТА НАУКИ УКРАЇНИ
ЛЬВІВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ ПРИРОДОКОРИСТУВАННЯ
ФАКУЛЬТЕТ ЗЕМЛЕВПОРЯДКУВАННЯ ТА ТУРИЗМУ
КАФЕДРА ЗЕМЛЕУСТРОЮ

Кваліфікаційна робота

рівня вищої освіти «Магістр»

на тему: **«УДОСКОНАЛЕННЯ УПРАВЛІННЯ ЗЕМЕЛЬНИМИ
РЕСУРСАМИ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД»**

Спеціальність 193 «Геодезія та землеустрій»

Виконав: студент групи ЗВ – 61

Гричанюк Ю. М.

Керівник: к. е. н., доцент

Ступень О. І.

ДУБЛЯНИ - 2024

УДК 352: 332.2.021

Удосконалення управління земельними ресурсами територіальних громад. Гричанюк Ю. М. Кваліфікаційна робота. Кафедра землеустрою. Львів, Львівський національний університет природокористування, 2024 р.

59 с. текстової частини, 2 таблиці, 2 рисунки, 49 використаних джерела.

У кваліфікаційній роботі вирішується наукове завдання, яке передбачає розробку практичних та теоретичних рекомендацій щодо вдосконалення управління земельними ресурсами територіальних громад.

Удосконалено підхід до систематизації земельних ресурсів територіальних громад за правовим статусом і формою власності на землю.

На основі історичного аналізу правової бази та узагальнення зарубіжного досвіду у галузі землеустрою обґрунтовано пропозицію щодо вдосконалення нормативно-правового забезпечення управління земельними ресурсами територіальних громад.

Запропоновано методику оцінки якості управління земельними ресурсами територіальних громад шляхом систематизації наявних та запровадженні запропонованих критеріїв оцінки.

Ключові слова: територіальна громада, земельні ресурси, земельна децентралізація, система управління земельними ресурсами громади.

ЗМІСТ

ВСТУП	6
РОЗДІЛ 1 ОСНОВНІ АСПЕКТИ УПРАВЛІННЯ ЗЕМЕЛЬНИМИ РЕСУРСАМИ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД.....	8
1.1. Земельні ресурси як об'єкт управління	8
1.2. Суб'єкти управління земельними ресурсами територіальної громади.....	11
1.3. Узагальнення закордонного досвіду ведення інформаційно- кадастрових систем	15
РОЗДІЛ 2 АНАЛІЗ СИСТЕМИ УПРАВЛІННЯ ЗЕМЕЛЬНИМИ РЕСУРСАМИ.....	20
2.1. Нормативна база з питань управління земельними ресурсами	20
2.2. Сучасний стан децентралізації в Україні	23
2.3. Особливості територіальних громад як суб'єктів права власності на земельні ресурси	27
РОЗДІЛ 3 ВДОСКОНАЛЕННЯ СИСТЕМИ УПРАВЛІННЯ ЗЕМЕЛЬНИМИ РЕСУРСАМИ ГРОМАДИ	32
3.1. Розробка рекомендацій щодо оцінки якості управління земельними ресурсами територіальної громади	32
3.2. Формування моделі взаємодії суб'єктів управління земельними ресурсами територіальної громади	37
3.3. Запровадження зарубіжного досвіду правового забезпечення управління земельними ресурсами територіальної громади	42
РОЗДІЛ 4 ОХОРОНА НАВКОЛИШНЬОГО СЕРЕДОВИЩА.....	46
ВИСНОВКИ.....	52
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	54

ВСТУП

Інноваційні методи та інструменти управління є важливими для забезпечення ефективного розвитку територіальної громади в сучасних умовах децентралізації повноважень з управління земельними ресурсами та передачі земель сільськогосподарського призначення за межами населених пунктів у комунальну власність. Потребує уточнення існуюча наукова парадигма та законодавча база для регулювання відносин між органами державної влади та місцевого самоврядування щодо земельних відносин.

Велика кількість науковців зосередила свою увагу на невеликій проблемі, яка належить до сфери управління земельними відносинами громади. Дослідження формування ринку сільськогосподарських земель та правове регулювання відносин власності досліджено Біликом Ю., Саблуком П., Новаковським Л. У працях В. Пересоляка розкрито механізми державного управління земельними ресурсами адміністративно-територіальних одиниць. Науковий інтерес для А. Кулинича становить поняття та склад земель територіальних громад. Еколого-економічні показники ефективності землекористування та проблеми землеустрою громад досліджені у працях О. Новаковської. Оцінкою ефективності управління земельними ресурсами займалися такі науковці, як Бистров Г., Шебанін В., Дем'яненко С. та інші.

Проте у галузі управління земельними відносинами територіальних громад є багато питань, які потребують дослідження, це пояснюється тим, що все частіше реформи торкаються питання земельної децентралізації.

У сучасній науковій спільноті проблема оцінки якості земель відображена переважно в аграрних науках, але питання оцінки якості господарювання, вибору критеріїв і показників, використання різноманітних підходів потребують підвищеного наукового інтересу. Актуальності дана тема набуває через зміну форми власності на землю, а також розширенням ринку оренди сільськогосподарських земель, орендодавцем якої відтепер є громада.

Цим підтверджується актуальність теми дослідження та необхідність застосування системного підходу та розробки єдиного механізму вирішення проблем, що виникають у процесах управління земельними відносинами територіальних громад.

Метою дослідження є розробка практичних рекомендацій щодо вдосконалення управління земельними ресурсами територіальних громад.

Об'єкт дослідження – суспільні відносини в процесі управління земельними ресурсами.

Предметом дослідження є система управління земельними ресурсами територіальних громад.

Законодавчі та інші нормативно-правові акти України, дані статистичних щорічників та офіційних веб-сайтів органів державної влади та органів місцевого самоврядування, звіти про соціологічні дослідження за обраною темою, наукові джерела за темою дослідження є інформаційною базою дослідження.

Робота складається із вступу, п'яти розділів, висновків, списку використаних джерел. Обсяг кваліфікаційної роботи складає 59 сторінок та містить 2 таблиці і 2 рисунки. Список використаних джерел налічує 49 найменувань.

РОЗДІЛ 1 ОСНОВНІ АСПЕКТИ УПРАВЛІННЯ ЗЕМЕЛЬНИМИ РЕСУРСАМИ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

1.1. Земельні ресурси як об'єкт управління

Основним ресурсом країни є земля, і управління нею має комплексний характер. Земельний чинник відіграє величезну роль у життєзабезпеченні суспільства загалом і кожної людини безпосередньо, оскільки земля є ресурсом особливого роду, який визначається певними чинниками: обмеженістю, не відтворюваністю, багатофункціональністю [1]. Якісний менеджмент у сфері земельних відносин має значний вплив на розвиток таких сфер суспільного життя, як екологія, аграрний сектор, економіка, зайнятість населення та багато іншого.

Управління земельними ресурсами є процесом постійного вдосконалення якісних характеристик землекористування та землеволодіння, земельних відносин, що включає проведення комплексу заходів із землеустрою; оптимізація розподілу земель між галузями господарського комплексу та раціоналізація використання ресурсів у кожній з них; розробка та впровадження комплексу методів охорони земельного фонду та підвищення продуктивності, економічної ефективності використання земель сільськогосподарського призначення на засадах сталого розвитку [44, С.48].

Для досягнення сталого розвитку слід використовувати природні ресурси таким чином, щоб матеріальні потреби суспільства задовольнялися за рахунок ресурсів, залучених у господарсько-виробничий оборот, а також зберігаючи їх стан для майбутніх поколінь [9, С. 5]. З цього випливає доцільність застосування системного підходу до процесів використання та охорони земель, стратегічне планування їх розвитку та узгодження управлінських рішень з можливими еколого-економічними наслідками [42, С.296].

Як наука, так і практика не дають чітких відповідей на питання уточнення об'єкта управління у сфері земельних ресурсів. У контексті теорії як об'єкт управління часто використовуються поняття земельних відносин, земельних ресурсів, землі чи земельної ділянки. Законодавство і наука використовують ці поняття як такі, що дублюють і замінюють одне одного. Актуальність і складність проблеми привернула увагу багатьох вчених, які зробили цю проблематику центром своїх наукових досліджень [48].

У зв'язку зі зміною форм власності на землі сільськогосподарського призначення за межами населених пунктів, розширенням повноважень органів місцевого самоврядування, активізацією земельної реформи актуальними стали питання визначення земельних ресурсів як об'єкту управління. Ці причини значною мірою сприяли підвищенню уваги науковців до окреслених проблем [2; 11; 15; 23; 39].

Об'єктом управління у сфері земельних відносин є його динамізм, адже земельні ресурси не є сталим поняттям, оскільки активно формується ринок землі, землі змінюють свій юридичний статус, форму власності, цільове призначення, якість, об'єднуються громади, що призводить до змін у межах адміністративно-територіальних одиниць. Законодавство з питань регулювання землеустрою та управління земельними ресурсами наразі змінюється і це доцільно назвати формуванням державного управління у сфері земельних відносин. Для дослідження та аналізу сутності об'єкта державного управління земельними ресурсами громади необхідно вивчити підходи науковців, які його описують, та законодавчу думку.

У різних законах як об'єкти управління паралельно вживаються такі поняття: «земля», «землі», «земельні ресурси», «земельні відносини», «земельна ділянка», «ландшафт». Основний закон визначає «землю» об'єктом власності українського народу та основним національним багатством, що перебуває під особливою охороною держави. Єдності у вживанні термінів, що стосуються землі, у Земельному та Кодексі України немає.

Співвідношенню понять «земля» та «земельна ділянка» присвячено багато наукових праць. Визначення «землі» можна використовувати як економічну, географічну, екологічну чи правову категорію, основа ландшафту і просторова основа гармонійного розміщення населених пунктів, діяльності людини, об'єктів природно-заповідного фонду знаходяться над надрами, які територіально обмежені кордонами України.

«Земля – розташований над надрами, територіально обмежений кордонами України цілісний, нерухомий поверхневий шар земної кори, який є основою ландшафту та просторовим базисом для гармонійного розподілу місць розселення, діяльності людей, об'єктів природно-заповідного фонду з урахуванням економічних, соціальних, екологічних та інших інтересів суспільства, належить народу на праві абсолютної власності та складає частину національного багатства, що перебуває під особливою охороною держави» [26, С. 496].

Багатогранність землі підкреслено Коренюком П. І. «Земля — основний засіб виробництва, предмет і частково продукт праці в сільськогосподарському виробництві». Поняття «земля» сформулював О. Дрозд, який говорив, що це «невід'ємна частина навколишнього природного середовища та є основою для розміщення рослинності, водних об'єктів, корисних копалин, інших ресурсів і природних елементів» [12, С. 33].

Визначення земельної ділянки на законодавчому рівні закріплено у ст. 79 ЗКУ як «частина земної поверхні з установленими межами та визначені щодо неї права [13]. М. В. Шульга визначає земельну ділянку як частину поверхні земного ґрунту, яка є основою ландшафту, має фіксовану площу, межі та місце розташування, а також характеризується певним якісним станом і притаманним їй правовим статусом.

Об'єктом права власності на землю є земельна ділянка як частина земної поверхні з установленими межами, певним місцем розташування та правами [3, С. 28].

У Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» (ст. 33) сферою регулювання є земельні відносини та охорона навколишнього природного середовища».

Основні галузеві повноваження місцевих державних адміністрацій включені до Закону України «Про місцеві державні адміністрації». У текстах нормативно-правових актів законодавець часто вживає словосполучення «повноваження у сфері земельних відносин».

Земельні ресурси - це комплексний природний ресурс земельної поверхні як просторової основи розселення та господарської діяльності (відповідно до Закону України «Про охорону земель») [36]. Зазвичай, економісти аналізують земельні ресурси як цілісну систему, яка є важливим виробничим ресурсом, що приносить дохід у вигляді ренти і вважається основою сільськогосподарського виробництва.

Базовим для дослідження системи землеустрою є визначення «земельні ресурси територіальної громади». Особливої уваги потребує підхід до визначення «земельних ресурсів» як базису розвитку сільського господарства, територіальної основи життєдіяльності громади та важливого джерела наповнення бюджету. Важливо розуміти, що це природний об'єкт, який може використовуватися як засіб виробництва в різних галузях господарства, і що він відокремлений і обмежений територією під юрисдикцією місцевого самоврядування.

1.2. Суб'єкти управління земельними ресурсами територіальної громади

Про ефективність місцевого самоврядування та органів влади можна судити якістю функціонування системи державного управління земельними ресурсами. Доцільно змінити акценти аналітичних досліджень, наукових досліджень і нормотворчості на користь управління на місцевому рівні, оскільки система, механізми, суб'єкт і об'єкт землеустрою вивчаються, як

правило, на державному рівні. Повноваження та відповідальність переходять до громад, змінюється кількість земель комунальної власності, наука та законодавство також повинні бути динамічними, щоб відповідати нинішнім реаліям.

Концепція Державної цільової програми розвитку земельних відносин в Україні на період до 2020 року є одним із основних стратегічних документів держави, в якому йдеться про те, що досить повільно здійснюється раціональне землекористування. Проблеми, окреслені в цьому документі, залишаються актуальними і сьогодні, незважаючи на те, що він був прийнятий у 2009 році.

Вирішення нових проблем, з якими стикаються науковці при проведенні земельної децентралізації, можливе лише за добре сформованого апарату управління. Важко не погодитися з думкою, що механізми управління земельними ресурсами, створені в минулі роки, не завжди ефективні, а інколи навіть перешкоджають вирішенню першочергових завдань раціонального землекористування. Для максимізації процесу прийняття рішень та підвищення якості управлінських рішень, вибору ефективних механізмів необхідно чітко розуміти природу системи, на яку спрямований управлінський вплив, аналізувати особливості її функціонування та визначати складові системи.

Оцінкою якості функціонування системи землеустрою є якісна співпраця та налагоджений обмін інформацією між усіма органами влади та місцевого самоврядування. Для кращого розуміння механізмів управління земельними ресурсами слід проаналізувати повноваження органів місцевого самоврядування.

Функцію державного управління як системи управління слід розглядати в предметному складі науки державного управління. У цьому контексті прийнято вважати, що суб'єкт управління – це система, яка наділена певною компетенцією, що дозволяє їй здійснювати управлінський вплив у формі прийняття управлінських рішень, обов'язкових для виконання. Кодекс

адміністративного судочинства України лише у двадцяти статтях вживає термін «суб'єкти владних повноважень». Законодавець визначив, що це орган державної влади, орган місцевого самоврядування, а також посадові чи службові особи, інші суб'єкти, які здійснюють публічно-владні функції та на підставі законодавства.

Існує декілька класифікацій суб'єктів землеустрою. За найпоширенішою класифікацією суб'єкти управління у сфері земельних відносин поділяються на три категорії: державне, місцеве та господарське управління. Державне управління поділяється на дві частини загальну та відомчу [42, С. 42].

Коли йдеться про управління на державному рівні, то до органів загальної компетенції належать: Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України та місцеві державні адміністрації. Компетенція цих органів не обмежується окремою галузевою чи функціональною сферою землекористування. Продаж земельних ділянок під об'єктами, що підлягають приватизації, здійснюють Фонд державного майна та державні органи приватизації, а також Держагентство з управління зоною відчуження, яке уповноважене надавати земельні ділянки в зоні відчуження [24; 27].

Міністерство аграрної політики та продовольства, Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів, Міністерство регіонального розвитку та територій входять до групи міжгалузевих суб'єктів управління. До повноважень перелічених органів входять конкретні функціональні сфери діяльності. Центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України, є Державна служба України з питань геодезії, картографії та кадастру, що реалізує державну політику у сфері земельних відносин та має територіальні органи є в областях, районах, містах [32].

У контексті управління земельними ресурсами громади доцільно запропонувати нову класифікацію за принципом прийняття управлінських рішень ззовні (які приймаються на державному та регіональному рівнях) або зсередини системи на дві категорії: внутрішні та зовнішній. Органи місцевого

самоврядування, юрисдикція яких поширюється в межах відповідної громади та є сукупністю жителів.

Мова йде про органи державної влади, які здійснюють контроль за земельними ресурсами або об'єктами, що на них розташовані, а також про розпорядників інформації, яка з ними пов'язана. Управління земельними ресурсами або розташовані на них об'єктами слід класифікувати за критерієм наявності владних повноважень на такі, що є лише розпорядниками інформації (рис.1.1.).

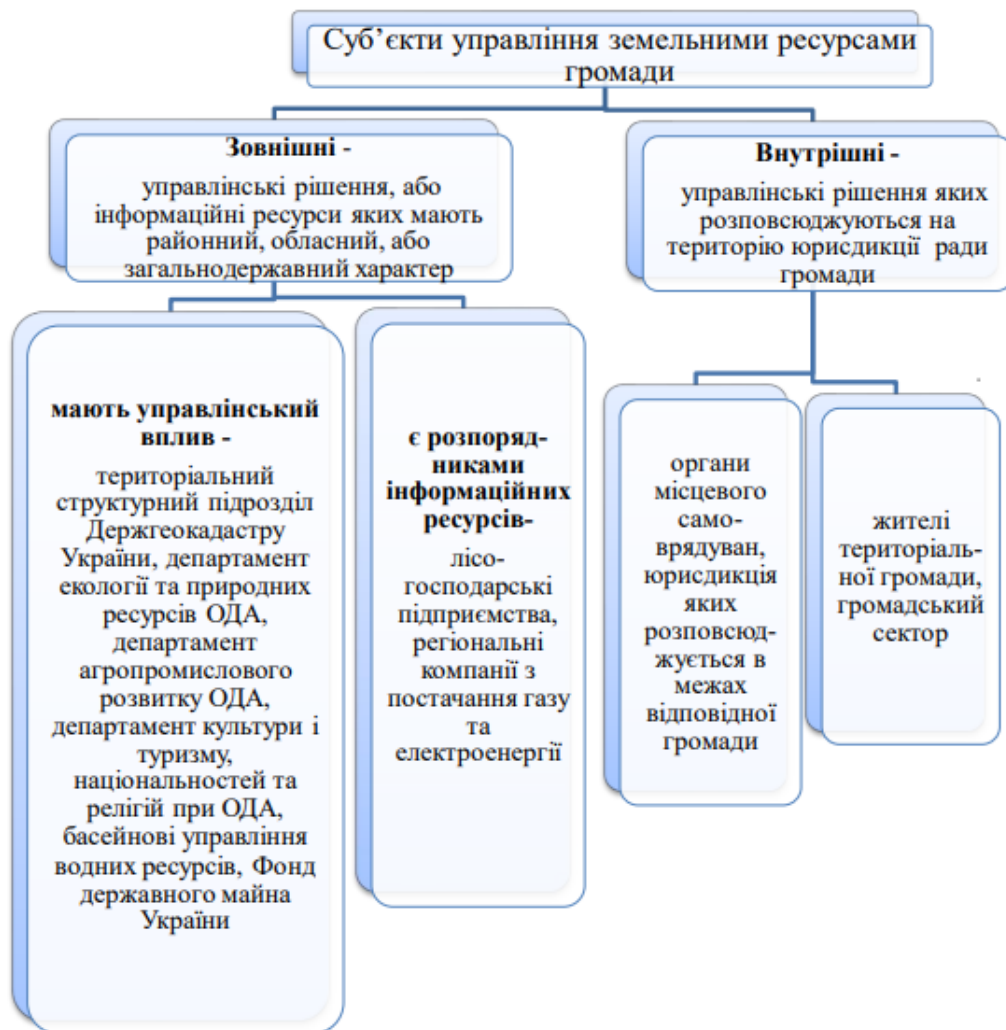


Рисунок 1.1 - Класифікація суб'єктів управління земельними ресурсами територіальної громади

Земельний кодекс України та Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» наділяють повноваженнями сільських, селищних,

міських рад у сфері земельних відносин. Повноваження виражені в законі в більш загальній формі, а переліки повноважень не збігаються.

Прямий розгляд земельних питань покладається на земельну комісію. Постійна комісія ради є органом ради, який обирається з числа її депутатів для вивчення, попереднього розгляду та підготовки питань, що належать до її повноважень [30, С.35]. Типового положення про постійні комісії, яке б регламентувало процедурні нюанси та практичні аспекти їх діяльності, немає, натомість необхідна інформація надається у вигляді методичних рекомендацій. Попри те, що методичні рекомендації не є обов'язковими, Асоціація міст України розробила практичний посібник для громад із актуальною інформацією.

Система управління земельними ресурсами громади – це система відносин між суб'єктами, що регулюються земельним, адміністративним та природоохоронним законодавством, та об'єктом, що перебуває у комунальній власності громади, які полягають у раціональному землекористуванні, забезпеченні екологічної стабільності, задоволенні потреб громади, що пов'язані з використанням землі.

1.3. Узагальнення закордонного досвіду ведення інформаційно-кадастрових систем

Українська система Державного земельного кадастру та її недосконалість є приводом для аналізу зарубіжного досвіду. Глобальна узгодженість, координація зусиль між організаціями, що працюють з відповідною інформацією, безпосередньо відповідальними за формування кадастрових даних у своїй сфері діяльності, є позитивною тенденцією розвитку сучасних земельно-інформаційних систем зарубіжних країн. У ряді країн необхідна для різних цілей інформація зосереджується в одній інформаційній системі або обмінюється інформацією між різними системами [43, С. 31].

Для інформаційного забезпечення земельних ресурсів, їх обліку та землеустрою існує об'єктивна потреба в єдиній державній базі даних – кадастрі. Досвід провідних країн світу (Німеччина, Польща, Франція, Австралія, Канада, США) ґрунтувався на аналізі слабких місць функціонування системи, а також з урахуванням процесу глобалізації.

У Німеччині на місцевому рівні розроблена система державного управління земельними відносинами. Кожна федеральна земля має план розвитку землекористування на своїх територіях. Ілюстрацією вдалого самоврядування є те, що кожен план дій обговорюється на громадських слуханнях. Регулювання землекористування та консолідація земель представлене міжгосподарським землеустроєм.

У Німеччині реєстрація прав на земельні ділянки є важливою складовою діяльності місцевих судів. Земельна книга ведеться Департаментом земельної книги місцевих судів Федеративної Республіки Німеччина [49, С.13]. Відділи земельної книги поширюють свою компетенцію на земельні ділянки в межах суду. Суди мають повноваження реєстрації в межах округу.

У німецькій кадастровій системі відбувся процес об'єднання двох кадастрів, про який в Україні вже давно говорять. Вітчизняна система передбачає реєстрацію права власності на земельну ділянку в Державному реєстрі прав на нерухоме майно, який ведеться Міністерством юстиції України та в Державному земельному кадастрі, яким управляє Державна служба України з питань геодезії, картографії та кадастру.

Управління кадастровою системою в Республіці Польща здійснюється різними державними департаментами та органами місцевого самоврядування. Кадастрова система є доступною для всіх державних організацій, на які покладено виконання завдань у сфері земельних відносин.

Інформація про земельні ділянки, будівлі та приміщення є загальнодоступною та розміщується в мережі Інтернет. Дані можуть обмінюватися між реєстром нерухомості, земельним реєстром, реєстром іпотеки та фіскальним реєстром. Кадастром користуються багато фахівців у

різних галузях, у тому числі службовці казначейства, юристи, геодезисти, будівельники, архітектори, дизайнери, оцінювачі, забудовники, агенти з нерухомості, планувальники нерухомості, містобудівники та інші [14, С.55].

Французька система вважається найрозвиненішою сучасною системою земельного кадастру в Європі. Для регулювання діяльності земельно-кадастрової системи використовується цивільне законодавство. Земельний кадастр у Франції не визначає точних меж земельних ділянок, хоча є юридичним підтвердженням встановлення меж власності. На підставі земельно-кадастрових зйомок майна на місцевості встановлюються межі земельних ділянок. Доступ до кадастрових планів та реєстраційних даних здійснюється онлайн.

Розгалужену систему місцевих органів, до складу якої входять податкові центри, кадастрові інспекції, земельні відділи, податкові служби, а також регіональні земельні кадастри забезпечує Головне управління податкових служб, податкових і земельних операцій. Доволі велика кількість органів державної влади забезпечує функціонування інтегрованого кадастру, тому в Тулузі існує спеціалізована Національна школа кадастру, яка проводить базову підготовку спеціалістів.

Враховуючи досвід у сфері землеустрою яскравого представника англосаксонської правової сім'ї – Канади, доцільно звернути увагу на те, що основною метою земельного кадастру є не лише справедливе оподаткування землевласників, а й гарантія права власності. 98% канадського ринку сільськогосподарської землі знаходиться у приватній власності, що є прикладом країни з активним сільськогосподарським ринком.

Органи влади провінцій є основною ланкою правотворчості земельних відносин. Місцеві органи влади мають широкі повноваження у сфері землеустрою. У Британській Колумбії, Ньюфаундленді та Квебеку запроваджено жорсткі заходи щодо порушення використання сільськогосподарських угідь.

Мета інформаційного та земельного кадастру в Австралії значно відрізняється від інших проаналізованих країн. Основним призначенням земельного кадастру Торренса є правове встановлення та забезпечення юридичної недоторканності кордонів, який був розроблений ще в 1858 році. На свідоцтві про власність вказані обмеження прав власника. Система Торренс має високу прозорість завдяки тому, що власник нерухомості отримує свідоцтво з кадастру.

Земельний кадастр Австралії є базою просторових даних і забезпечує діяльність з планування розвитку сільського господарства, землекористування, оподаткування та забезпечення ринку нерухомості, ведення статистики тощо [25, С. 25].

У США є давня традиція ведення земельного кадастру. Дикрет про землю був підписаний президентом Томасом Джефферсоном у 1785 році. Кадастрова система Сполучених Штатів Америки має актову систему реєстрації прав, але держава виступає лише в ролі статистика-реєстратора, не беручи на себе функції контролю за відповідність [29].

Кожен штат проводить земельно-кадастрові роботи по-різному через різні типи інформаційних систем, які були розроблені в країні [47]. У штаті Північна Кароліна з 1974 року ведеться багатоцільова реєстраційна система земельного обліку, яка включає дані про право власності на земельні ділянки та близько 485 показників, що мають цифровий вигляд і відображають характеристику земельної ділянки. Системи класифікації земель використовуються в США залежно від поставленої цілі. До прикладу, 81 агрогрупу ґрунтів за ступенем придатності для сільськогосподарського використання, продуктивністю землі та іншими ознаками ґрунту можна об'єднати в класи.

Основною одиницею права власності на землю, яка вноситься до земельного кадастру в США, є індивідуальна земельна ділянка, яка має певні ознаки. Крім земельних ділянок, у земельно-інформаційних системах присутні автомобільні дороги, залізниці, водні об'єкти.

Системний аналіз зарубіжного досвіду у сфері землеустрою та управління кадастровою системою дає змогу зробити висновок про те, що в провідних країнах існує прагнення до максимально повної взаємодії між різними користувачами земельної інформації, у зв'язку з чим велика кількість сучасної інформації оновлюється і актуалізується. У більшості земельних кадастрів поєднані фіскальні, правові та інформаційні функції.

У кожній із країн ведення та призначення земельних кадастрів різне, але на основі його вивчення рекомендовано узагальнення для вітчизняного законодавства з метою уніфікації Державного реєстру речових прав на нерухоме майно з Державним реєстром земельних ресурсів; системне оновлення даних про земельні ресурси та об'єкти, що на них знаходяться, а також, інформації про оцінку земельних ділянок; впровадження системи навчання для всіх службовців, що здійснюють обслуговування кадастру та управління у сфері земельних ресурсів; створення розгалуженої системи адміністрування кадастру; підвищення рівня доступності інформації з реєстру.

У результаті вивчення досвіду ведення земельних реєстрів провідними зарубіжними країнами, сформульовано основні принципи, призначення та методологію систем кадастрового обліку, а також систему органів, що забезпечують її функціонування.

РОЗДІЛ 2. АНАЛІЗ СИСТЕМИ УПРАВЛІННЯ ЗЕМЕЛЬНИМИ РЕСУРСАМИ

2.1. Нормативна база з питань управління земельними ресурсами

Важливе місце в правовій системі актів України завжди обіймали нормативно-правові акти, направлені на формування правильного обліку землі. Закон України «Про Державний земельний кадастр» було прийнято 7 липня 2011 року після того, як функціонування Держгеокадастру було врегульовано фрагментарно. Закон змінив порядок реєстрації землі та скоротив порядок присвоєння кадастрового номера земельній ділянці, якщо державна реєстрація земельної ділянки була проведена до набрання чинності Законом. Підстави, порядок і строки державної реєстрації визначаються законом на підставі виключного переліку документації із землеустрою.

Для більш детального врегулювання питань галузевого ведення та з метою визначення порядку та переліку вимог до ведення Державного земельного кадастру, внесення змін до нього та виправлення помилок, допущених під час ведення Державного земельного кадастру, 17.10. 2012 року було прийнято Постанову Кабінету Міністрів України «Про затвердження порядку ведення Державного земельного кадастру». Відомості Державного земельного кадастру поділяються на три категорії: геодезична та картографічна основа Державного земельного кадастру, кадастрове зонування земель на території України та об'єкти Державного земельного кадастру [33].

Постанова Кабінету Міністрів «Про затвердження Порядку інформаційної взаємодії кадастрів та інформаційних систем» від 3 липня 2013 року містить подальший розвиток регулювання системи електронного управління земельними відносинами. Механізм обміну інформацією між кадастрами та інформаційними системами визначається цим Порядком. Обмін інформацією між кадастрами та іншими інформаційними системами

здійснюється на електронних носіях та за бажанням суб'єкта обміну інформацією на паперових носіях відповідно до Порядку [34].

Децентралізація – головна мета сучасного законотворчого процесу. 10 січня 2015 року прийнято Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізації надання адміністративних послуг», 26 листопада 2015 року прийнято Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» та деяких інших законодавчих актів України щодо децентралізації повноважень з державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень».

2015-2016 рік був багатим на законопроекти щодо земельних відносин. Варто згадати проекти Законів України «Про передачу земель державної власності за межами населених пунктів у комунальну власність об'єднаних територіальних громад», «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розмежування земель державної та комунальної власності на територіях об'єднаних територіальних громад та врегулювання інших земельних відносин, Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування з розпорядження земельними ділянками і здійснення контролю за використанням та охороною земель», «Про внесення змін до Закону України «Про оцінку земель» щодо удосконалення процедури проведення оцінки земель»; у 2017 році: «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо оптимізації використання масивів земель сільськогосподарського призначення», «Про державну інвентаризацію (аудит) земель», «Про внесення змін до деяких законів України щодо збереження українського села та відродження фермерства» та ін. Процес розгляду та прийняття законодавства у сфері земельних відносин надто тривалий.

Сьогодні розпочався процес децентралізації земельних повноважень, який вимагає якісного законодавчого забезпечення, що регламентується

розпорядженням Кабінету Міністрів України від 31 січня 2018 року. Згідно з яким, уряд дав доручення Державній службі геодезії, картографії та кадастру провести інвентаризацію таких земель з подальшою передачею земельних ділянок сільськогосподарського призначення державної власності у комунальну власність відповідного територіального об'єднання. Відтепер передача таких земельних ділянок у користування здійснюватиметься лише за згодою об'єднаних територіальних громад та після їх рішення відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні».

Є багато питань щодо процесів передачі земель за межами населених пунктів, тому прийнятий Закон Верховною Радою України 10 липня 2018 року з урахуванням численних звернень «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вирішення питання колективної власності на землю, удосконалення правил землекористування масивів земель сільськогосподарського призначення, запобігання рейдерству та стимулювання зрошення в Україні». Зазначений Закон є підставою для державної реєстрації права комунальної власності на земельні ділянки, які утворюються за рахунок земель, що передаються у комунальну власність.

24 травня 2021 року Президент України підписав Закон «Про внесення змін до Земельного кодексу України та інших законодавчих актів щодо вдосконалення системи управління та дерегуляції у сфері земельних відносин», який став визначальним роком в історії регулювання питань землеустрою. Ним передбачена дерегуляція у сфері землеустрою, усунення корупційних ризиків в управлінні земельними ресурсами, передача земель за межами населених пунктів у комунальну власність громад. Законом також передбачено встановлення меж територій громад за згодою громад, затвердження місцевими радами детальних планів території в межах населених пунктів та за їх межами, посилено роль територіальних громад у здійсненні контролю за станом використання земель [31].

З 1 липня 2021 року набув чинності Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо умов передачі у власність земель сільськогосподарського призначення», котрий вводить поетапне скасування заборони на відчуження земельних ділянок сільськогосподарського призначення приватної власності із низкою обмежень [31].

Історія земельних реформ свідчить, що вони тривалий час мали приватновласницький напрям.

2.2. Сучасний стан децентралізації в Україні

Однією з основних проблем проведення будь-якої реформи, пов'язаної з перерозподілом повноважень між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, є недопущення дублювання функцій. Структура влади чи місцевого самоврядування, якість управлінських послуг, добробут громади, регіону, країни – все це фактори, які мають бути науково обґрунтованими. Позитивні результати принесли процеси децентралізації в Україні, і з ними ще багато сподівань.

Реформа земельної та адміністративно-територіальної системи є одними з ключових реформ у системі державного управління, які зараз здійснюються. Кожна з перелічених реформ вносить зміни в систему управління земельними відносинами.

Органи місцевого самоврядування отримали право самостійно визначати містобудівну політику, а також повноваження щодо вдосконалення містобудівного законодавства. З метою забезпечення комплексності дослідження та достовірності висновків і рекомендацій саме процеси активних перетворень та пошук оптимальної моделі управління підкреслюють актуальність теми розподілу повноважень на основі узагальнення теорія та аналіз практики, адже для забезпечення комплексності дослідження та достовірності висновків і рекомендацій слід вивчити не лише чинне

законодавство, а й реальну ситуацію з передачею функціональних можливостей, зміною форми власності на землю тощо.

Виняткової уваги вимагає система земельних відносин, оскільки побудова ринку землі та розширення повноважень органів місцевого самоврядування покликані підвищити якість управлінських рішень, але несуть і певні виклики: кадровий «голод» в органах місцевого самоврядування, наявність державної монополії на розпорядження землею, що тягне за собою корупційні ризики, відсутність компетентних посадових осіб у відповідній сфері тощо.

Необхідно запровадити трирівневу модель розподілу повноважень органів державного управління щодо управління земельними відносинами на основі прикладного аналізу функцій райдержадміністрацій у цій сфері. Доцільно зрозуміти чи є в цій системі місце районній адміністрації, і якщо так, то яку роль вона відіграватиме.

Управління земельними ресурсами територіальних громад віднесено до повноважень органів місцевого самоврядування, райдержадміністрацій, територіальних органів Державної служби України з питань геодезії.

Відбувається перерозподіл функцій, змінюються повноваження і навіть форма власності на землі сільськогосподарського призначення за межами населених пунктів, що призводить до так званого «розмивання» районного рівня землеустрою. Особливої уваги потребують суб'єкти державного управління, сфера повноважень яких змінюється, як місцеві органи виконавчої влади загальної компетенції. Передбачається, що основними повноваженнями адміністрацій після укрупнення районів стане координація між територіальними органами центральних органів виконавчої влади районного рівня, а також забезпечення законності на відповідній території.

Структура органів влади є похідною від його функцій. Земельний кодекс України та Закон України "Про місцеві державні адміністрації" кодифікують функції місцевих державних адміністрацій у визначеній сфері. Частина визначених у них повноважень при цьому збігається:

- розпорядження землями державної власності, відповідно до закону;
- участь у розробленні та реалізації затверджених у встановленому порядку загальнодержавних і регіональних (республіканських) програм використання та охорони земель підвищення родючості ґрунтів державної власності.

- координування землеустрою та державного контролю за використанням та охороною земель, що стосується документації із землеустрою у випадках і порядку, визначених Земельним кодексом України та Законом України "Про землеустрій".

- внесення до Кабінету Міністрів України пропозиції щодо встановлення та зміни меж районів і міст відповідно до закону.

До повноважень адміністрації входить використання землі, природних ресурсів, охорона навколишнього середовища та перелік повноважень у сфері. Хоча перелік має рекомендаційний характер, а структуру апарату місцевої державної адміністрації та статус її структурних підрозділів визначає голова адміністрації з урахуванням вимог чинного законодавства, виглядає дивним те, що адміністративні органи місцевих державних адміністрацій та їх структурні підрозділи не знаходять відображення у структурі місцевого органу виконавчої влади районного рівня.

Земельний кодекс містить перелік повноважень місцевої державної адміністрації без розмежування на районні та обласні адміністрації. Незважаючи на те, що деякі пункти з переліків повноважень, наведених в основних нормативно-правових актах, збігаються, більшість із них є різними (табл. 2.1).

Відбувається зміна акцентів у розподілі повноважень між іншими компетентними органами внаслідок зміни ролі РДА в системі управління земельними відносинами. Більшість функцій з управління земельними відносинами на місцевому рівні покладено на органи місцевого самоврядування. Управління земельними ресурсами державної власності та

частина реєстраційних функцій органів державної служби геодезії, картографії та кадастру більше не є виключною компетенцією держави.

Таблиця 2.1 - Повноваження МДА у сфері управління земельними відносинами за різними законодавчими актами

Земельний кодекс України	Закон України «Про місцеві державні адміністрації»
<p>До повноважень місцевих державних адміністрацій у галузі земельних відносин належить:</p> <ul style="list-style-type: none"> – підготовка висновків щодо надання або вилучення (викупу) земельних ділянок; – викуп земельних ділянок для суспільних потреб у межах, визначених законом; – підготовка висновків щодо встановлення та зміни меж сіл, селищ, районів, районів у містах та міст; – здійснення контролю за використанням коштів, що надходять у порядку відшкодування втрат сільськогосподарського і лісогосподарського виробництва, пов'язаних із вилученням (викупом) земельних ділянок; – координація діяльності державних органів земельних ресурсів; – вирішення інших питань у галузі земельних відносин відповідно до закону [13]. 	<p>Повноваження в галузі використання та охорони земель, природних ресурсів і охорони довкілля:</p> <ul style="list-style-type: none"> – розробляє, подає на затвердження відповідної ради та забезпечує виконання регіональних екологічних програм; звітує перед відповідною радою про їх виконання; вносить до відповідних органів пропозиції щодо державних екологічних програм; – вживає заходів до відшкодування шкоди, заподіяної порушенням законодавства про охорону довкілля підприємствами, установами, організаціями і громадянами; – вносить пропозиції відповідним органам місцевого самоврядування щодо організації територій та об'єктів природно-заповідного фонду місцевого значення; – інформує населення про екологічно небезпечні ситуації, стан довкілля, а також про заходи, що до його поліпшення; – організовує роботу по ліквідації наслідків екологічних аварій, залучає до цих робіт підприємства, установи, організації незалежно від форм власності та громадян; – вносить пропозиції в установленому законом порядку про зупинення діяльності підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності у разі порушення ними законодавства про охорону довкілля та санітарних правил; – розробляє і забезпечує дотримання правил користування водозабірними спорудами, призначеними для задоволення питних, побутових та інших потреб населення, зони санітарної охорони джерел водопостачання; – обмежує або забороняє використання підприємствами питної води у промислових цілях; – здійснює контроль за використанням відходів з урахуванням їх ресурсної цінності та вимог безпеки для здоров'я людей і навколишнього природного середовища та розглядає справи про адміністративні правопорушення або передає їх матеріали на розгляд інших державних органів у разі порушення законодавства про відходи; – здійснює контроль за забезпеченням безперешкодного і безоплатного доступу громадян до узбережжя водних об'єктів та островів для загального водокористування відповідно до закону [35].

Доцільно внести зміни до відповідних нормативно-правових актів щодо встановлення єдиного уніфікованого переліку повноважень місцевого органу виконавчої влади та передбачення відповідного підрозділу в структурі місцевої державної адміністрації. В умовах укрупнення районів та активної роботи над проектом нової редакції Закону України «Про місцеві державні адміністрації» ці питання є доволі актуальними.

2.3. Особливості територіальних громад як суб'єктів права власності на земельні ресурси

Життєздатність економіки держави та процес розвитку держави забезпечується правом власності. Власність є комплексною категорією, яка показує різні сторони суспільного життя – економічного, політичного, соціального, адміністративного, правового.

Державна і приватна є рівноправними формами разом із комунальною власністю. Комунальна власність за своєю суттю є колективною власністю. Комунальна форма власності відноситься до суспільної власності, а сам термін «комунальна власність» вживається, як правило, у кількох значеннях. Це право громади на сукупність речей, які включають права володіння, користування та розпорядження. Економічний зміст використовує його як сукупність відносин, пов'язаних з майновим комплексом і суб'єктом господарської діяльності [5, С. 121]. Управлінський аспект комунальної форми власності – це співвідношення якості рішень, що приймаються органом місцевого самоврядування, з економічними та екологічними наслідками для громади та відображає рівень задоволеності суспільним благом.

Комунальна власність - це власність усіх громадян певної адміністративно-територіальної одиниці без виділеної частки з певними умовами вступу у власність та її втрати. Комунальна власність перебуває у власності членів територіальної громади і розпоряджається органами місцевого самоврядування [8]. Необхідно розуміти, хто саме є членом

громади, на яких підставах людину можна виключити з громади, за якими ознаками вона до неї віднесена, як вона розпоряджається комунальним майном. Особливість права комунальної власності виражається в суб'єктно-об'єктному складі та в конкретному порядку набуття та припинення такого права власності.

«Громада – це жителі, об'єднані постійним проживанням у межах села, селища, міста, які є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр». Проаналізувавши думку законодавця та масив наукових розробок, можна виділити три основні ознаки територіальної громади:

- інтеграційна (громада характеризується групою осіб);
- територіальна (сутність громади розкривається в тому, що окремі люди пов'язані постійним проживанням з територією адміністративно-територіальної одиниці);
- соціальна (сфера діяльності яких, як правило, включає благоустрій населених пунктів, рівень медичного забезпечення населеного пункту, якість надання освітніх послуг, питання екології та місцевої економіки. Публічно-правові інтереси громади гарантуються державою).

Універсального підходу до питання про те, хто є членами спільноти, немає. В. Кравченко вважає, що територіальна громада - це сукупність громадян України, які проживають у міському або сільському поселенні [17, С. 72]. З цією думкою можна погодитися, оскільки іноземці та особи без громадянства не є виборцями, але є членами колективів, домових і вуличних комітетів, громадських організацій і можуть брати активну участь. За словами М. Орзіха, членам територіальної громади не обов'язково мати громадянство чи проживати на певній території, оскільки вони можуть там працювати, мати нерухоме майно чи бути платниками комунального податку [28, с. 67]. Саме їй мешканцям належить «панувати» на території громади, самостійно

вирішувати окремі питання місцевого значення, а основний масив віддавати органам місцевого самоврядування.

Надати членство в громаді можна через інститут постійного проживання на території адміністративно-територіальної одиниці. Іноді особа, яка не проживає в громаді, є патронатом освітніх, медичних та інфраструктурних закладів.

Територіальна громада – це комплексне юридичне утворення, яке являє собою сукупність жителів певної території, об'єднаних тісними демографічними, політико-правовими, майновими, професійними та соціально-культурними зв'язками [18, С. 209]. Забезпечення життєдіяльності території, забезпечення потреб її жителів безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування становлять зміст територіальної громади.

Матеріально-фінансовою основою місцевого самоврядування Конституція визначає власність територіальних громад сіл, селищ, міст, районів та об'єкти їх спільної власності. Вони перебувають у віданні районної та обласної рад [16]. Цивільним кодексом встановлено, що управління майном, що є у комунальній власності, здійснюється територіальною громадою та утвореними нею органами місцевого самоврядування.

Більш широкий перелік об'єктів комунальної власності міститься в Законі України «Про місцеве самоврядування». До переліку входять: рухоме та нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, підприємства, установи та організації, у тому числі банки, страхові компанії, а також пенсійні фонди, частки в майні підприємств, житловий фонд, нежитлові приміщення» [34].

Законодавство визнає землю об'єктом комунальної власності, хоча вона за правовим статусом відрізняється від інших об'єктів. Об'єктом права власності є не земля, а земельна ділянка як частина земної поверхні з установленими межами, з визначеними правами щодо неї. Законом

встановлено перелік земельних ділянок, які є об'єктами права комунальної власності та не можуть передаватись у приватну власність:

а) землі лісогосподарського призначення, крім окремих випадків, визначених Земельним кодексом України ;

б) земельні ділянки, які використовуються для забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування;

в) землі під об'єктами природно-заповідного фонду, історико-культурного та оздоровчого призначення, що мають особливу екологічну, оздоровчу, наукову, естетичну та історико-культурну цінність, якщо інше не передбачено законом;

г) землі загального користування населених пунктів (майдани, вулиці, проїзди, шляхи, набережні, пляжі, парки, сквери, бульвари, кладовища, місця знешкодження та утилізації відходів тощо);

г) земельні ділянки, штучно створені в межах прибережної захисної смуги чи смуги відведення, на землях лісогосподарського призначення та природно-заповідного фонду, що перебувають у прибережній захисній смузі водних об'єктів, або на земельних ділянках дна водних об'єктів;

д) землі під залізницями, автомобільними дорогами, об'єктами повітряного і трубопровідного транспорту;

е) землі водного фонду, крім певних випадків, визначених Земельним кодексом України;

є) землі під об'єктами інженерної інфраструктури міжгосподарських меліоративних систем, які перебувають у комунальній власності [13].

Поняття комунальної власності на землю часто розглядається як право власності громади на земельні ділянки, території та ресурси. Комунальна власність на землю, як альтернатива державній власності, являє собою оптимальний рівень колективної власності громад населених пунктів на ресурси. Межі населених пунктів «в натурі» лише вносяться до земельного кадастру, а на місцевості вони не визначені.

Нормативне регулювання статусу територіальної громади, яка є суб'єктом земельних відносин, є достатньо розширеним, крім основних норм, закладених у Конституції України. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначає територіальну громаду як суб'єкта права комунальної власності на землю та встановлює перелік її власних та делегованих повноважень у сфері регулювання земельних відносин.

Тому, суб'єктом реалізації права комунальної власності на земельні ресурси територіальних громад є органи місцевого самоврядування та безпосередньо населення громади, але механізм їх участі остаточно не відпрацьований і вимагає подальших наукових досліджень. Передача земель сільськогосподарського призначення, які є основою сільськогосподарського виробництва, позитивно впливає на спроможність територіальних громад та процеси землеустрою.

РОЗДІЛ 3. ВДОСКОНАЛЕННЯ СИСТЕМИ УПРАВЛІННЯ ЗЕМЕЛЬНИМИ РЕСУРСАМИ ГРОМАДИ

3.1 Розробка рекомендацій щодо оцінки якості управління земельними ресурсами територіальної громади

Важко оцінити управління земельними ресурсами через те, що результати прийнятого рішення відчуваються протягом тривалого часу. Відповідно, земля є засобом виробництва та основою економічного розвитку та частиною екологічної системи.

Коли йдеться про якість управління земельними ресурсами, то в системі оцінки виникає низка складних питань, відповідь на які може знайти лише системне дослідження та практика. У контексті реформ, які є актуальними для України, є лише два основні показники, котрі найчастіше висвітлюють дані у ЗМІ, аналітичні матеріали громадських організацій та виступи політиків, це кількість земель сільськогосподарського призначення за межами населених пунктів, переданих у комунальну власність громад та земельних ділянок, які стануть доступними для продажу після зняття мораторію на сільськогосподарські землі.

Необхідно проаналізувати багатовекторність землеустрою з метою комплексного охоплення всіх напрямків, за якими доцільно оцінювати якість землеустрою та згрупувати конкретні показники, що мають числове вираження. Оцінці підлягають лише показники якісних змін керованих ресурсів, якщо управлінське рішення важко виміряти або стандартизувати, а його результат і наслідки важко обмежити в часі та просторі. Доцільно порівняти показники якості ґрунту, врожайності, рівня землеустрою та екологічних характеристик.

Найважливішим елементом системи управління земельними ресурсами громади є земельні ресурси, які є джерелом розвитку громади. Без єдиної системи оцінки якості управління неможливо вдосконалити модель

управління в умовах політичної та кадрової нестабільності. У теорії ефективності менеджменту поняття «критерії» та «показники» різні. Відповідність результату діяльності цілям, які визначають діяльність, характеризується критеріями ефективності. Показники ефективності показують вираження ступеня цієї відповідності [46, С. 256].

Хід оцінки якості пропонуємо проходити в кілька етапів:

- оцінювання питомої ваги показників у комплексній оцінці та вибір методики отримання кінцевого результату.
- вираження натуральних індикаторів, які мають способи відображення обраних характеристик.
- вибір головних показників, які характеризують якість управління земельними ресурсами територіальної громади.

Жодним чином на законодавчому рівні не визначено місце і роль стратегічного менеджменту. Враховуючи важливість стратегічного мислення, як частини методології управління, яка сформувалася в процесі розробки корпоративного планування як реакції на складність управлінських завдань, успішна практика його застосування при вирішенні проблем на різних рівнях управління та сфер діяльності [49], доречно на законодавчому рівні розкрити потребу та порядок застосування стратегічного управління та стратегічного планування розвитку земельних відносин в Україні.

Однією з обов'язкових умов сталого розвитку є наявність стратегічної мети, якщо мета зафіксована в документі, це може бути орієнтиром для громади та передумовою сталого розвитку. Стратегічне планування передбачає визначення цілей і напрямів розвитку земельних відносин, прогнозування витрат, зміни якості ресурсів, оцінку співвідношення цілей з наявними ресурсами та умовами, методологію адаптації управління до зовнішнього середовища [41, С. 42].

Показниками наявності, якості та реальних заходів щодо реалізації програмних документів щодо розвитку земельних відносин у громаді є якість,

відповідність сучасним вимогам, системність діяльності органу місцевого самоврядування в питаннях управління земельними ресурсами.

Показник залучення громадськості до управління земельними питаннями є одним із найскладніших для оцінки, оскільки він залежить як від влади, так і від громади, громадської позиції, занепокоєності, готовності приймати рішення. Важливим є рівень відкритості посадових осіб органів місцевого самоврядування, а також їхня готовність до співпраці.

У суспільстві існує потреба в залученні громадян до прийняття управлінських рішень та контролю за якістю їх виконання через:

- екологічні питаннями на місцевому та регіональному рівнях, якими опікуються громадські організації;
- проведення зустрічей, слухань та інших заходів з метою прийняття рішень з представниками агропідприємств та орендарями землі;
- інформацію про кошти, спрямовані на покращення земельних відносин у громаді, а також стратегічні документи та плани щодо їх реалізації;
- безоплатну первинну правову допомогу громадянам;
- проведення відкритих обговорень земельних питань з громадянами, радниками, спеціалістами, а також прийом громадян посадовими особами та депутатами місцевої ради.

Рівень професіоналізму управлінців, якість взаємодії органів влади та місцевого самоврядування між собою та з громадою відображено в кожному з цих показників. Повну картину якості управління земельними ресурсами територіальної громади може дати лише оцінка зазначених критеріїв. Запропоновані критерії оцінки якості управління земельними ресурсами територіальної громади, а також їх натуральні показники, за допомогою яких можна розрахувати кожний показник, що наведений в таблиці 3.1.

Отже, в рамках дослідження запропоновано комплексну оцінку, яка являє собою сукупність усіх (вже використаних наукою державного управління та запропонованих автором) показників: екологічні, виробничо-економічні, фінансово-вартісні, показники інвестиційної привабливості,

соціальні показники, показники рівня землеустрою, стратегічного планування розвитку земельних відносин, показник інтеграції технологій та інформаційного забезпечення, залучення участі громадян у прийнятті управлінських рішень у сфері земельних відносин та контролю за їх виконанням.

Таблиця 3.1 - Критерії оцінки якості управління земельними ресурсами громади

Критерій оцінки	Змістовна сутність	В чому може бути вимірний (показники)
Виробничо-господарський (економічний)	одержання певного ефекту (наприклад, врожаю) при використанні природного ресурсного потенціалу території за конкретний проміжок часу, характеризується системою натуральних і вартісних показників	-рівень урожайності основних сільськогосподарських культур; -щільність поголів'я тварин, продуктивність, виробництво валової продукції; -окупність витрат під час вирощування сільсько-господарських культур; -рівень ефективності використання земель; -приріст виробництва основних видів продукції, та ін..
Фінансово-вартісний	комплексний показник, який відображає цінність землі, як товарної категорії, а також характеризує землю як основу для оподаткування	-вартість оренди земельної ділянки за одиницю площі; -вартість земельних ділянок, що перебувають у цивільному обороті; -надходження до бюджету у вигляді плати за землю та податків від цивільно-правових операцій з земельними ділянками
Екологічний	характеризується витратами на ліквідацію наслідків надмірного впливу людей на природне середовище в процесі ведення землеробства; забезпеченням умов для відтворення продуктивного потенціалу сільськогосподарських земель відповідно до вимог еколого-економічного землекористування; виробництвом екологічно безпечної продукції.	-поточні витрати бюджетних та позабюджетних котів на відтворення родючості ґрунтів; -коефіцієнт екологічної активності; -темпи відтворення природного стану продуктивних земель; -динаміка впровадження прогресивних технологій; -показник екологічної активності; -удосконалення структури земельних угідь та посівних площ, та ін..
Соціальний	поняття, що зображає поліпшення соціальних умов життя людей, задоволення потреб в земельних ділянках для ведення особистого господарства, надання земельних ділянок особам, що потребують особливого соціального захисту з боку держави (наприклад, учасники АТО), доступність до адміністративних послуг	-створення умов господарювання на землі рівень розвитку соціальної інфраструктури; -рівень задоволення потреб громадян у земельних ділянках; -якість та швидкість надання адміністративних послуг у сфері земельних відносин.
Інвестиційної привабливості	цей показник є похідним від екологічного, стратегічного та інших і характеризує готовність вітчизняних та зарубіжних компаній, фондів, громадян будувати бізнес, займатись агро- чи будь-яким іншим виробництвом, розвивати туризм	-зіставлення величин реальних і нормативних капіталовкладень в землі; -індекс інвестиційної привабливості по відношенню реальних і нормативних капіталовкладень в землі.

Продовж. табл. 3.1

Критерій оцінки	Змістовна сутність	В чому може бути вимірний (показники)
Землеустрою та землевпорядкування	показник, що характеризує рівень регулювання земельних відносин та раціональної організації території громади	-наявність встановлених меж територіальної громади (внесених до Держгеокадастру та встановлених «в природі»); -проведення інвентаризації земель; - кількість земельних ділянок з визначеним правовим статусом, відомості про які внесені до Держгеокадастру; -проведення нормативної грошової оцінки землі.
Стратегічного планування розвитку земельних відносин	характеризується наявністю та виконанням стратегічних планів, що містять конкретні напрямки діяльності, а також перелік заходів, обумовлених метою документа у сфері управління земельних відносин	наявність та реалізація стратегії розвитку земельних відносин та плану її реалізації; проектування екологічної мережі.
Інформаційне забезпечення	показник, який характеризується наявністю та наповненням інформаційної бази, що являє собою певну сукупність структурованих даних, які мають відношення до області землевпорядкування та організації території в межах громади	наявність інформації про: генеральні плани населених пунктів, нормативну грошову оцінку земель, перелік назв елементів вулично-дорожньої мережі, інформація про землі комунальної власності, які надані в оренду, перелік об'єктів нерухомості, які обліковуються на балансі громади та її комунальних підприємств і статус земель цих підприємств, списки платників земельного податку, інформація про підприємства, які є основними користувачами земель в межах громади.
Показник залучення громадськості до прийняття рішень щодо земельних питань	характеризується рівнем співпраці органів місцевого самоврядування з громадянами та громадськими організаціями на всіх етапах управлінського процесу	-кількість проведених громадських слухань щодо земельних ресурсів та екологічних питань, що становлять суспільний інтерес; -доступ до інформації та прозорість прийняття рішень у сфері земельних відносин; -функціонування інституту звернення громадян та особистого прийому громадян посадовими особами місцевого самоврядування щодо виділення земельних ділянок, якості надання адміністративних послуг та ін.

Оцінка кожного з показників може дати лише часткову картину якості управління, оскільки всі вони тісно пов'язані між собою. Пропонується оцінювати показники в сукупності, враховуючи ресурсний потенціал кожної громади, адже жодна з них не може бути ізольованою від інших.

На наше переконання, комплексну оцінку якості управління земельними ресурсами необхідно проводити раз на рік, щоб оцінити динаміку. Підвищення ефективності використання земельних ресурсів є необхідним чинником розвитку громади та регіону. Тому при оцінці ефективності управління

важливо пам'ятати про співпрацю суб'єктів прийняття управлінських рішень у сфері земельних ресурсів.

3.2. Формування моделі взаємодії суб'єктів управління земельними ресурсами територіальної громади

Враховуючи, що припинено здійснення прокуратурою загального нагляду та контролю та суттєво розширено повноваження органів місцевого самоврядування у сфері земельних відносин зростають корупційні ризики. Для збереження балансу державних і муніципальних інтересів та дотримання принципу законності необхідно створити новий орган загальної компетенції. Контрольні функції можуть легко перетворитися на механізм тиску на рішення громади, тому коло повноважень префектур потребує значної уваги.

Пропонуємо дослідити префектури районного рівня як державний орган, який буде альтернативою Районних адміністрацій. Інститут префектів є представництвом центрального уряду і виконує певні функції. Французька модель є еталонною моделлю функціонування префектів.

Інститут префектів, як елемент управління намагалися впровадити кілька разів. Перша спроба була зроблена у 2015 році, коли було опубліковано проект закону «Про внесення змін до Конституції України». Після попереднього погодження 31 серпня 2015 року проект не було прийнято [37].

Наступною спробою у 2019 р. було внесення змін до Конституції України. Доопрацьовано закон "Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації)". Зазначені зміни не були прийняті у зв'язку з недоопрацьованістю проектів [31].

Відповідно до Законопроекту № 2598 від 13.12.2019 «Про внесення змін до Конституції (щодо децентралізації влади)», до повноважень префекта на відповідній території відносять:

Відповідно до Законопроекту № 2598 від 13.12.2019 «Про внесення змін до Конституції (щодо децентралізації влади)», до повноважень префекта на відповідній території віднесно:

1) внесення Президенту України подання про зупинення дії ухваленого радою, головою громади, окружною, обласною радою акту, що не відповідає Конституції України та створює загрозу порушення державного суверенітету, територіальної цілісності чи загрозу національній безпеці;

2) спрямування і координація діяльності територіальних органів центральних органів виконавчої влади, забезпечення їх взаємодії з органами місцевого самоврядування в умовах воєнного або надзвичайного стану, надзвичайної екологічної ситуації;

3) здійснення адміністративного нагляду за дотриманням Конституції і законів України органами місцевого самоврядування;

4) координація діяльності територіальних органів центральних органів виконавчої влади та здійснення адміністративного нагляду за дотриманням ними Конституції та законів України, актів Президента України та Кабінету Міністрів України;

5) здійснення інших повноважень, визначених законами України [31].

Зважаючи на дуалістичний характер префектури, було б логічно, щоб префект був повністю підзвітний Кабінету Міністрів України, але, з іншого боку, до повноважень префектів передбачалося включати підзвітність президентській вертикалі влади. Президент України є гарантом Конституції, а контрольні функції подібні до функцій прокуратури. За такою логікою роль префектів у державному управлінні слід розглядати як продовження контрольної функції Президента України.

Доцільно було б зауважити, що для організації роботи префекта створюються секретаріати. Статус державних службовців вирішується за результатами відкритого конкурсу. Паралельно формується кадровий резерв префектів. Кожен, хто вперше потрапляє до кадрового резерву, має пройти

спеціальне навчання. З кадрового резерву будуть виключені ті, хто не пройшов атестацію. У кадровому резерві можна перебувати максимум п'ять років.

Пропонується побудувати нову модель взаємовідносин між суб'єктами публічного землеустрою з урахуванням їх існування, незважаючи на те, що проект правового регулювання ролі префектури на районному рівні ще знаходиться на стадії розробки. Саме факт наявності та ефективне функціонування органу районного рівня як префектури може вирішити проблему взаємодії та координації роботи органів місцевого самоврядування з органами виконавчої влади на місцевому рівні.

Законодавство європейських країн передбачає максимальне розмежування сфер компетенції держави та місцевого самоврядування. Місцеві адміністрації, назви яких можуть відрізнитися залежно від країни, мають повноваження переважно в межах тих питань, що належать до сфери повноважень держави. Поєднання функцій державного органу та виконавчого органу місцевого самоврядування в країнах ЄС характерні для органів місцевого самоврядування. [21, С. 27.]. Вітчизняне законодавство може використати такий досвід у контексті поділу влади.

Необхідно оновити модель взаємодії суб'єктів управління земельними ресурсами громад на основі запровадження інституту префекту на районному рівні та залучення громади до прийняття, реалізації та моніторингу управлінських рішень, дана модель може мати такий вигляд (рис. 3.1).

У структурі префектури доцільно створити земельний департамент з повноваженнями, які б акумулювали функції РДА та прокуратури, але щоб префектури не монополювали впливали на рішення органів місцевого самоврядування, а лише стежили би за дотриманням земельного та екологічного законодавства.



Рисунок 3.1 - Запропонована модель взаємодії суб'єктів управління земельними ресурсами громади

Адміністративний нагляд і контроль за додержанням законодавства органами місцевого самоврядування, координація діяльності територіальних органів центральних органів виконавчої влади є об'єктивною потребою через послаблення ролі центральної влади. Контроль може бути ефективним лише

тоді, коли він здійснюється постійно. В українському законодавстві існує три види контролю - державний, самоврядний і громадський.

Самоврядний і державний контроль у сфері використання та охорони земель мають однакові природи, оскільки вони спрямовані на контроль за реалізацією земельних інтересів громадян через функціонування двох підсистем державного управління - органів державного управління та органів місцевого самоврядування. Громадський контроль фактично не здійснюється і є найбільш нерегульованим. Потребує консолідації перелік механізмів громадського контролю у сфері земельних відносин. До даних механізмів пропонуємо включити:

1) фінансовий – система перевірок використання коштів бюджету громади, спрямованих на покращення земельних відносин, та питань землекористування та землеустрою. При визначенні видів фінансового контролю майже не згадується громадський контроль, який має бути центральною ланкою всієї системи фінансового контролю у сфері земельних відносин;

2) організаційний – це методи, за допомогою яких здійснюється контроль за прийняттям управлінських рішень у сфері земельних відносин (громадські експертизи, слухання, обговорення, публікації в засобах масової інформації, звернення громадян до органів державної виконавчої влади, органів місцевого самоврядування тощо);

3) правовий – це нормативно-правові положення, які встановлюють зміст, мету, принципи, методи, етапи здійснення громадського контролю, а також визначають обов'язки та повноваження, відповідальність, функції органів державної влади та місцевого самоврядування у процесах формування та реалізації державної політики.

У моделі взаємодії суб'єктів управління особлива увага приділяється залученню громадян до прийняття управлінських рішень. До вирішення питань землеустрою необхідно залучати правозахисні групи, ЗМІ, громадян.

«Органи та посадові особи місцевого самоврядування є підзвітними, підконтрольними та відповідальними перед територіальними громадами», відповідно до статті 75 Закону України «Про місцеве самоврядування». «Територіальна громада може достроково припинити повноваження органів і посадових осіб місцевого самоврядування, якщо вони порушують Конституцію чи закони України, обмежують права і свободи громадян, не забезпечують здійснення наданих їм законом повноважень» [34].

Методами спілкування органів місцевого самоврядування, державних органів з громадянами, крім контролю, є звернення громадян та особистий прийом посадових осіб, надання безоплатної правової допомоги та адміністративних послуг, громадські слухання, залучення представників громадських організацій до роботи земельних комісій.

3.3. Запровадження зарубіжного досвіду правового забезпечення управління земельними ресурсами територіальної громади

У рамках запропонованої в попередньому підрозділі моделі взаємодії суб'єктів землеустрою в Україні буде розглянуто імплементацію зарубіжного досвіду у вітчизняне законодавство в контексті пропозиції щодо запровадження в Україні інституту префектури. Інститут префектів є проекцією досвіду управління територіями, який склався в Польщі та Франції [20]. Важливо змінити низку нормативно-правових актів до Конституції України.

Низку змін до законодавства запропоновано на основі зарубіжного досвіду управління інформаційно-кадастровими системами, аналіз якого проведено в розділі 1.3 кваліфікаційної роботи. Розподіл повноважень щодо ведення земельного кадастру є унікальною можливістю для його вдосконалення. Зміни до нормативно-правової бази оформлені у вигляді двох законопроектів, кожен з яких регулює відповідну сферу господарювання.

Реформи адміністративно-територіального устрою, децентралізація, перехід на електронне урядування та єдиний інформаційний простір є важливими питаннями, незважаючи на нестабільну політичну ситуацію. Ці процеси неможливі без політичної волі та наукового супроводу.

У рамках дослідження запропоновано досвід Франції та Польщі щодо змісту та характеру інституту префекта в країнах, де він успішно функціонує.

У Франції префект є представником держави в департаменті, який призначається указом президента після затвердження Радою міністрів. За винятком випадків, передбачених розпорядженням Державної ради, державними службами в департаменті керує префект. Префект інформує уряд про стан справ у департаменті, а також доводить політику уряду до місцевих виборних органів [45]. Префект реалізовує урядову політику, наглядає за виконанням у департаменті нормативних актів центрального уряду, здійснює адміністративний контроль і нагляд за діяльністю департаменту, передає на розгляд адміністративного суду незаконні рішення органів місцевого самоврядування.

«Воєвода» в Польщі має такі ж повноваження, як і префект. Воєвода є представником Ради міністрів, керівники органів державного управління подвійного підпорядкування та органів місцевого самоврядування мають окремі повноваження, які не входять до компетенції інших органів [4].

За поданням міністра, відповідального за державне управління, голова Ради міністрів призначає та звільняє воєвод. Загальне керівництво діяльністю воєводства в Польщі здійснює голова Ради міністрів. Воєвода представляє Раду Міністрів на державних урочистостях та під час офіційних візитів до воєводства представників іноземних держав і співпрацює з міжнародними урядовими та неурядовими організаціями на підставі, визначеному Міністром закордонних справ Польщі [4, С. 114].

Кандидат на посаду воєводи повинен бути громадянином Польщі, мати ступінь магістра або три роки досвіду роботи на керівній посаді і незаплямовану ділову репутацію [48].

Відсутня система контролю за законністю діяльності органів місцевого самоврядування у сфері земельних відносин, що є основною причиною запровадження в Україні інституту префектів на районному рівні. Основна мета – збалансувати повноваження префектури таким чином, щоб контроль здійснювався ефективно, а не як засіб маніпуляції.

Існує прогалина у повноваженнях щодо розробки та контролю за виконанням державних, регіональних, місцевих програм з питань охорони довкілля та розвитку земельних відносин, враховуючи відсутність у їх структурі земельних відомств. З точки зору довгострокового та короткострокового стратегічного планування неприпустимо, щоб воно не здійснювалося.

Отже, в цілому, перспективним для впровадження є досвід Франції та Польщі з подібною до України адміністративною системою та організацією влади. Необхідно враховувати вітчизняні реалії, а не просто копіювати законодавчу базу, адже система органів влади кожної країни унікальна, сформована під впливом низки чинників.

Доцільно більш детально розкрити структуру префектури, спосіб формування, порядок призначення керівників структурних підрозділів апарату префекта, а також вимоги до префекта в галузевому законі «Про префектуру».

У галузевому законі «Про префектуру» буде перелік контрольно-наглядових повноважень у сфері землеустрою. До перебудови системи прокуратури існували питання загального нагляду та контролю за законністю правових актів.

У Європейській хартії місцевого самоврядування зазначено, що нагляд за дотриманням законності має бути розумним, щоб ініціатива органів місцевого самоврядування не обмежувалася. Напрошується висновок, що законопроект про внесення змін до Конституції є незавершеним і потребує більш глобального підходу до визначення сутності префектури, її місця та ролі в системі управління.

Метою дослідження є підвищення якості управління земельними ресурсами громади. Оскільки закріплення функцій у сфері земельних відносин за РДА доведено, а необхідність здійснення повноважень представником держави на районному рівні не викликає зауважень, вважаємо за доцільне закріпити земельний відділ у структурі префектури. Префектура буде представником держави на районному рівні, а розподіл повноважень передбачає налагодження якісної співпраці у зв'язку з балансуванням функцій.

Контроль за дотриманням земельного та природоохоронного законодавства органами місцевого самоврядування та територіальними органами центральних органів виконавчої влади, що реалізують державну політику у сфері управління земельними ресурсами, є одним із запропонованих повноважень земельного відділу префектури.

Відповідні зміни варто буде внести і в Земельний кодекс України, статтю 17 «Повноваження місцевих державних адміністрацій у галузі земельних відносин», замінити на «Повноваження обласних державних адміністрацій у галузі земельних відносин» і доповнити статтю 17-2 «Повноваження префектур у галузі земельних відносин».

За сучасної тенденції до регіоналізації влади та реорганізації районних державних адміністрацій виникає потреба здійснити ґрунтовне проникнення державної влади в регіони. Закон України «Про місцеві державні адміністрації» є одним із законів, які потребують змін для здійснення правового регулювання діяльності префектур, та введення в дію Законів України «Про засади адміністративно-територіального устрою» і «Про префектуру».

РОЗДІЛ 4 ОХОРОНА НАВКОЛИШНЬОГО СЕРЕДОВИЩА

Система спостережень за змінами стану середовища, спричинена антропогенними факторами та прогнозування розвитку цих змін здійснюється за допомогою екологічного моніторингу та екологічного аудиту.

Екологічний моніторинг – це комплексний метод дослідження факторів, які впливають на оточуюче природне середовище, оцінка їх стану та методів прогнозування розвитку процесів. Найбільш розповсюдженими методами моніторингу є методи біоіндикації і біотестування геоінформаційних систем. Моніторинг може виконуватись на локальному рівні (на окремій території підприємства, міста, басейну річки тощо), на регіональному рівні (в межах адміністративно-територіальних одиниць, на території природних чи економічних регіонів), на національному рівні (на території країни) у відповідності з рівнем екологічного управління. В залежності від призначення моніторинг може бути стандартним, оперативним (пов'язаним з кризовими ситуаціями), науковим (фоновим). Фоновий екологічний моніторинг має постійну схему проведення і забезпечує комплексне спостереження за процесами в біотичному регулюванні стану оточуючого природного середовища, а тому він відіграє дуже важливу роль [40].

Однією з проблем моніторингу є його відомча розрізненість, що обумовлена, з одного боку – об'єктивною стороною (спеціальні процедури можуть проводити спеціально підготовлені служби та персонал, які мають спеціальне обладнання), а з іншого – забезпечує комплексне дослідження ситуації, що сприяє ефективному управлінню екологічною безпекою. Тому створення регіональних інформаційно-технічних систем по вдосконаленню системи управління в сучасному динамічному середовищі (включаючи і екологічний аспект) є доцільним і своєчасним.

В Україні екологічний аудит, в межах екологічного управління, поширився завдяки міжнародній співпраці в економічній сфері і необхідності адаптації бізнесу до міжнародних стандартів, та прийняттям Закону України

«Про екологічний аудит». Екологічний аудит – це об’єктивне, систематичне документування і перевірка стану оточуючого природного середовища на підприємстві. При проведенні екологічного аудиту перевіряється ступінь відповідності процесу, характеру діяльності, продукція, системи управління екологічними вимогами, які встановлюються нормативно-правовими актами України, нормативно-правовими актами регіональних органів управління, нормативними документами спеціально уповноважених державних органів в сфері охорони оточуючого природного середовища. Метою екологічного аудиту є не тільки збір і аналіз інформації, яка відображає комплекс господарських та природоохоронних проблем, екологічних вимог до господарської діяльності, але і сприяння суб’єктам господарювання в визначенні власної екологічної політики, формуванні пріоритетів в природоохоронній діяльності, в тому числі і попереджувальних, спрямованих на дотримання встановлених екологічних норм.

Екологічний аудит відноситься до мікрорівня функціонування суб’єктів господарювання, і обов’язковим його аспектом є порівняння отриманих підприємством результатів діяльності і цілей, які ставить перед собою підприємства та екологічна паспортизація об’єктів господарювання. В Україні поширеною є паспортизація потенційно небезпечних об’єктів і відходів. Паспортизація відходів проводиться у відповідності з «Класифікатором відходів» і Постановою Кабміну України «Про затвердження положення проведення державного обліку і паспортизації відходів», яка передбачає збір, узагальнення і збереження інформації по кожному виду відходів: їх походження, технічні, фізико-хімічні, технологічні, екологічні, санітарні, економічні і інші показники, методи виміру, контролю, технологія збору, зберігання, утилізації. Форма паспортів відходів уніфікована.

Екологічний аудит є систематизованим процесом отримання і оцінки екологічної інформації на основі незалежної позавідомчої перевірки суб’єкту на відповідність його певним критеріям. Критерії корегуються у відповідності до поставлених цілей та завдань. А тому екологічний аудит – це інструмент

управління, що заснований на системному підході та дозволяє оцінити еколого-економічну ефективність управління суб'єктів господарювання.

Узагальнюючи особливості екологічного моніторингу і екологічного аудиту, можна визначити комплекс проблем щодо вдосконалення процедури, технології, а також ефективності управління екологічною безпекою. Подальші дослідження можуть бути сфокусовані на особливостях організації екологічного моніторингу та екологічного аудиту в різних галузях національної економіки, ресурсних базах регіонів тощо.

Україна займає провідне місце в Європі за запасами природних ресурсів: перше місце – залізної і марганцевої руд, сірки, одне з перших - камінь вугілля, природного газу, калійної і кам'яної солей. Розвідано понад 200 видів корисних копалин, відкрито понад 20 діючих родовищ. Триває пошук нових родовищ, він обумовлений зменшенням їх видобутку в давно освоєних районах. Останнім часом відкриті нові родовища нафти і газу в Пред-Карпати, шельфі Чорного моря, золота в Закарпатській, Донецькій, Одеській областях, уранових руд в Карпатах та Кіровоградської області. Наявність природних ресурсів впливає на розвиток промисловості, прискорюючи або сповільнюючи його динаміку. Наприклад, достатня сировинна база чорної металургії сприяє її розвитку і, навпаки, недостатня кількість власної нафти уповільнює розвиток нафтопереробної промисловості.

Одним з альтернативних джерел забезпечення народного господарства країни природними ресурсами є їх більш повна видобуток, комплексне використання, впровадження ресурсозберігаючих технологій. Одним з головних завдань, яке стоїть перед гірничо-видобувною промисловістю, є більш повне підняття природних ресурсів з надр землі. Вченими підраховано, що в родовищах залишається до 70% нафти, 40 – вугілля, 50 – солі, 25% металевих руд. З метою більш повного вилучення розробляють нові способи їхнього видобутку. Наприклад, при видобутку нафти штучно піднімають 23 тиск в свердловині, закачуючи в неї воду або пар. В результаті до 70-90% нафти піднімається з родовища.

Для раціонального розпорядження природними ресурсами розробляються і впроваджуються технології комплексного використання. Наприклад, у кольоровій металургії з мідної руди витягують більше 20 цінних компонентів, у чорній металургії крім заліза витягують титан, ванадій, кобальт, в нафтовій – йод, бром, сірку. Розробляються нові технології вилучення цінних компонентів з так званих «бідних» руд. Мідь добувають з руди, яка містить її всього 0,4-0,5%. Рівень комплексного використання сировини сьогодні характеризує технічний прогрес у промисловості країни.

Не менш важливим напрямком є впровадження ресурсозберігаючої техніки і технології. Зниження матеріало- і енергоємності виробництва рівнозначне зростанню виробництва промислової продукції при тій же самій кількості використаних сировини і палива. Збереженню мінерально-сировинних ресурсів сприяє утилізація та використання вторинної сировини. Відомо, що кожна тонна металу, виплавлена з брухту, обходиться в 20 разів дешевше, ніж із залізної руди. При цьому викиди в атмосферу зменшуються на 86%, в гідросферу – на 76%, а обсяг відходів – на 97%.

Велике значення має і використання нетрадиційних видів енергії – сонячної, вітрової, геотермальної.

У 1994 році в Україні введено в дію Кодекс України про надра. Цим документом передбачається дбайливе і цілеспрямоване використання, найбільш повна видобуток ресурсів і попередження шкідливого впливу гірничих робіт на навколишнє середовище, охорона родовищ від пожеж і затоплень, попередження забруднення надр відходами виробництва.

Агрокліматичні ресурси території – це термічний режим повітря і ґрунту в сукупності з кількістю атмосферних опадів і запасами вологи в ґрунті. Хоча більша частина території України розташована в помірно континентальному кліматичному поясі, співвідношення тепла і вологи в 24 різних її регіонах диференційовано. Так, сума активних температур періоду, коли середньодобова температура вище 10°C , зменшується від 3600° на Південному березі Криму до 2400° на півночі України і до 1600° на вершинах

Карпатських гір. Тому тільки на півдні Кримського півострова можливе вирощування субтропічних культур. Зволоженість території зменшується від 1500 мм на рік у Закарпатті до 300 мм на південному сході. Тому вологолюбні культури доцільно вирощувати в Поліссі і на півночі лісостепової зони.

До земельних ресурсів належать землі, які використовуються або можуть використовуватися у господарській діяльності. У земельному фонді України виділяються наступні землі: сільськогосподарські; населених пунктів; промисловості, зв'язку, транспорту і оборони; природоохоронні, лісового та водного фонду; землі запасу.

Рівень сільськогосподарського освоєння території України високий і становить 70%. На одного жителя припадає 0,8 га сільськогосподарських угідь. Більша частина їх розміщена в зоні чорноземів, які мають найвищу родючість у світі. Господарська діяльність прямо або побічно впливає на стан ґрунту, при цьому часто завдаючи їй шкоди. Понад 19 млн. га сільськогосподарських угідь України схильні до водної та вітрової ерозії, 23% ґрунтів мають підвищену кислотність, 9% засолені. Раціональне землекористування передбачає охорону ґрунтів від негативних наслідків господарської діяльності людини. Для цього розроблена і застосовується на практиці система ґрунтозахисних заходів – правових, науково-технічних, соціально-економічних. Раціональне використання земель можливо в умовах оптимального співвідношення земельного фонду, проведення меліорації і рекультивації порушених ґрунтів і земель.

Правова основа охорони ґрунтів закладена Законом України про охорону навколишнього середовища (1991), Земельним кодексом України (1992) та іншими законодавчими актами, основними завданнями яких є створення умов для раціонального використання та охорони земель, збереження і відновлення родючості ґрунтів, поліпшення природного середовища.

Отже, в умовах науково-технічного прогресу збільшується використання всіх видів природних ресурсів – мінерально-сировинних,

агрокліматичних, біотичних і рекреаційних. При цьому важливе значення для суспільства набуває визначення шляхів раціоналізації взаємовідносин суспільства і природи. На наш погляд, ці шляхи повинні відбуватися за рахунок вдосконалення екологічного законодавства України, запровадження європейських стандартів щодо виготовлення екологічно чистої продукції, впровадження мало- та безвідходних технологій, застосування енергозберігаючих технологій, альтернативних джерел енергії тощо.

ВИСНОВКИ

У кваліфікаційній роботі запропоновано нове вирішення актуального наукового завдання, яка полягає у розробці практичних рекомендацій щодо вдосконалення управління земельними ресурсами територіальних громад.

З'ясувати зміст основних понять категоріального апарату управління земельними ресурсами вдалося за допомогою узагальнення законодавства та наукових публікацій. Проведено класифікацію суб'єктів управління земельними ресурсами на основі прийняття рішень на внутрішні (органи місцевого самоврядування, громадські організації) та зовнішні (органи державної влади, установи, організації, які безпосередньо приймають управлінські рішення щодо земель чи об'єктів, що на них розміщені).

На основі зарубіжного досвіду у сфері землеустрою та кадастрових систем розроблено рекомендації щодо запровадження у вітчизняне законодавство.

Виходячи з правової природи територіальної громади як суб'єкта права власності на землю визначено, що територіальна громада може розпоряджатися землею безпосередньо або через органи місцевого самоврядування. Земельна правосуб'єктність органів місцевого самоврядування полягає в тому, що вони відповідно до власних і делегованих повноважень приймають рішення, віднесені законом до їх компетенції, у тому числі здійснюють операції з майном. Участь громади в управлінні землями комунальної власності не врегульована.

Запропонована методика оцінки якості управління земельними ресурсами територіальних громад в частині розробки критеріїв та показників їх оцінки (виробничо-господарських, екологічних, інвестиційної привабливості, фінансово-вартісних, соціальних, стратегічного планування розвитку земельних відносин, рівня землевпорядкування). Запропоновані показники слід використовувати в комплексі.

З метою вдосконалення державного управління земельними ресурсами територіальних громад пропонуємо нову модель взаємовідносин суб'єктів господарювання, до яких відносяться: органи місцевого самоврядування, громада, територіальний орган Держгеокадастру та районна префектура. Чинна влада районного рівня не має визначеного правового статусу у сфері земельних відносин через неузгодженість структури та функцій. Запровадження префектур на рівні округу підтверджується необхідністю акумулювання екологічних та контрольно-наглядових повноважень на місцях.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Бізікін С. В. Періодизація нормативно-правової бази регулювання земельних відносин органами місцевого самоврядування в Україні. Актуальні проблеми державного управління. 2015. № 1. С. 235-242. URL:<http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/apdu/2015-1/doc/3/06.pdf>
2. Боклаг В. А. Державне управління земельними ресурсами в умовах об'єднання територіальних громад. Держава та регіони. Серія :Державне управління. 2017. №2 (58). С. 22-27.
3. Будяченко О. М. Співвідношення «земля» та «земельна ділянка». Роль та місце правоохоронних органів у розбудові демократичної правової держави: матеріали VIII міжнар. наук.-практ. конф., м. Одеса, 25 березня 2016 р. Одеса: ОДУВС, 2016.С. 28-29.
4. Ворона П. В., Драгомирецька М. І. Запровадження префектур як необхідна умова реформи місцевого самоврядування. Державне будівництво. 2015. № 2. С. 1–13. URL: file:///C:/Users/%D0%92%D0%B5%D1%80%D0%B0/Downloads/DeVu_2015_2_7.pdf
5. Глинська О. В. Територіальна громада як суб'єкт права комунальної власності. Форум права. 2012. № 2. С. 120-125.
6. Голош Н. К. Управління земельними ресурсами як гарантія розвитку територіальних громад. Ефективність державного управління. 2023. Вип. 70/71. С. 29–34.
7. Гричанюк Ю. М. Вдосконалення законодавчого забезпечення у сфері управління земельними ресурсами. Студентська молодь і науковий прогрес: матер. Міжнар. студ. наук. форуму, 02 – 04 жовт. 2024 р, Львів: ЛНУП, с. 145.
8. Гуськова І. Б. Особливості управління комунальною власністю як специфічною формою групової власності URL : <http://www.kbuara.kharkov.ua/ebook/putp/20124/doc/3/08.pdf>.
9. Данкевич В. Є. Розвиток земельних відносин в умовах глобалізації : монографія/ В. Є. Данкевич. Житомир : О. О. Євенок, 2017. 392 с.

10. Дехтяренко Ю., Дяченко С., Берданова О. (2024). Управління земельними ресурсами територіальних громад у контексті законодавчих новел: децентралізація, дерегуляція, воєнний стан. *Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Державне управління*, 19(1), 22-29.

11. Дробот І. О. Децентралізація державного управління земельними ресурсами територіальної громади URL:: [http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2015-02\(14\)/21.pdf](http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2015-02(14)/21.pdf)

12. Дрозд О. Ю. Визначення об'єкта земельних правовідносин / О. Ю. Адвокат. 2011. –№ 1(124). С. 32–35.

13. Земельний кодекс України : Закон України від 25.10.2001 р. № 2768-III (Із змінами). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2768-14>

14. Кемпа О. Кадастр Польщі: сучасний стан і перспективи розвитку. *Землеустрій, кадастр і моніторинг земель*. 2017. № 1. С. 50-57.

15. Ковальський М. Р. Формування нової доктрини управління земельними ресурсами в умовах реформування економіки України URL : <http://academy.gov.ua/ej/ej12/txts/10kmrreu.pdf>

16. Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>

17. Костишин О. О. Управління земельними ресурсами в умовах децентралізації. URL:<http://molodyvcheny.in.ua/files/conf/eko/13nov2015/18.pdf>

18. Кулинич А. П. Міська територіальна громада як суб'єкт земельних правовідносин. *Часопис Київського університету права*. 2017. № 2. С. 209 -222

19. Кухтін Ю. (2023). Земельні ресурси об'єднаних територіальних громад Харківської області: ефективність використання та управління в контексті децентралізації влади. *Економіка та суспільство*, (52). <https://doi.org/10.32782/2524-0072/2023-52-62>

20. Лялюк О. Ю., Петренко І. В. Зарубіжний досвід запровадження інституту префекта та його значення для України. *Проблеми законності*. 2020. Вип. 148. С. 26–35. URL: <https://doi.org/10.21564/2414-990x.148.189074>

21. Макаров Г. В. Взаємодія органів державної влади та місцевого самоврядування у межах нової системи територіальної організації влади в Україні / Г. В. Макаров, О. М. Держалюк, Ю. Б. Каплан ; Національний інститут стратегічних досліджень. К. , 2011.
22. Малоокій В. А. Нормативно-правове забезпечення управління земельними ресурсами територіальних громад в Україні. Держава та регіони. 2020. №1 (68). Серія «Державне управління». С. 255-260. URL : http://pa.stateandregions.zp.ua/archive/4_2019/42.pd
23. Мамонова В. В. Організаційний плюралізм співробітництва в місцевому самоврядуванні як віддзеркалення інтеграційних процесів на території. Публічне управління: теорія та практика = Public management: theory and practice : зб. наук. пр. / Асоц. д-рів наук з держ. упр. Харків : ДокНаукДержУпр, 2013. Вип. 3. С. 60–65.
24. Міжнародний досвід проведення інвентаризації земель різних категорій для цілей оподаткування. Ірпінь : НДІ фінансового права, 2014. – 60 с.
25. Мосіюк І. П., Мосіюк С. І. Земельний ресурсний потенціал аграрного виробництва та раціонального природокористування України. Наук. Вісн. НУБіП України. Сер.: Економіка, аграрний менеджмент, бізнес. – 2011. Вип. 163, ч.3. С.259–261.
26. Новаковська І. О. Удосконалення системи управління земельними відносинами у контексті децентралізації влади. Ефективна економіка. № 8, 2016 URL: <http://www.economy.nauka.com.ua/?op=1&z=5167>
27. Орзіх М. П. Концепція правового статусу самоврядних територій і органів місцевого самоврядування. Міське та регіональне самоврядування України. 1995. Вип. 1-2 (10-11). С. 67–75.
28. Петрович Л., О. Лудчак Кадастрова система України в контексті світового розвитку. Сучасні досягнення геодезичної науки та виробництва. Львів. 2015. № 1 (29). С. 15-19.

30. Практичний посібник АМУ для громад. Видання третє. Київ 2020.
URL: https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/649/modul_2.pdf, С.35
31. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо умов обігу земель сільськогосподарського призначення Закон України № 2498-VIII від 07.06.2017 . URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2498-19>
32. Про Державну службу України з питань геодезії, картографії та кадастру: Постанова Кабінету міністрів України від 14.01.2015 р. № 15 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/15-2015-%D0%BF#Text>
33. Про затвердження порядку ведення Державного земельного кадастру: Постанова Кабінету Міністрів України від 17.10. 2012 р. № 1051 URL : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1051-2012-%D0%BF>
34. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text>
35. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 09 квітня 1999 № 586-XIV URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14#Text>
36. Про охорону земель: Закон України від 19.06. 2003 року № 962-IV URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/962-15>
37. Про префектів : проєкт закону України від 16.11.2015 р. URL: <http://www.minregion.gov.ua/wp-content/uploads/2016/01/prefekti-16.11.pdf>
38. Ряснянська А. М., Руденко С. В. Інструментарій підвищення ефективності використання земельних ресурсів у менеджменті територіальних громад. Український журнал прикладної економіки та техніки. 2024. Том 9. № 1. С. 322 – 326.
39. Самойлова І. І. , Д. М. Мельник Напрями посилення впливу територіальних громад в системі управління земельними ресурсами. Збалансоване природокористування. 2017. № 4. С. 12–17
40. Семенов В. Ф., Михайлик О. Л., Галушкіна Т. П. та ін. екологічний менеджмент: Навч. посіб. / В. Ф.Семенов, О. Л.Михайлик, Т. П.Галушкіна та ін.- К.: Центр навчальної літератури, 2004. – 516с.

41. Титаренко Т. Г. Стратегія формування й реалізації державної політики регулювання земельних відносин в Україні. Держава та регіони. 2015 № 2 (50), С. 40-45

42. Третяк А. М., Дорош О. С. Управління земельними ресурсами. За редакцією А. М. Третяка. Навчальний посібник. Вінниця: Нова Книга, 2006 – 360 с.

43. Трубіна. М. В. Інвентаризація земель як основний компонент плати за землю: український та зарубіжний досвід. Фінансове право . 2014. № 1. С. 30-33.

44. Управління земельними ресурсами : конспект лекцій (для магістрів спеціальності 193 – Геодезія та землеустрій. І. С. Глушенкова, Т. В. Анопрієнко, І. В. Кошкалда, О. М. Трегуб; Харків. нац. ун-т. міськ. госп-ва ім. О. М. Бекетова. Харків : ХНУМГ ім. О. М. Бекетова, 2018. – 85 с.

45. Хорт І. В. Новели в системі взаємодії органів місцевого самоврядування із органів державної влади на регіональному рівні в контексті реформи системи місцевого самоврядування в Україні: організаційно-правовий статус префекта. Тенденції та пріоритети реформування законодавства України : матеріали всеукр. наук.-практ. конф. (Херсон, 11–12 груд. 2015 р.). Херсон : Гельветика, 2015. С. 45–49.

46. Ясінецька І.А. Аналіз ефективності управління земельними ресурсами. Економіка та суспільство. 2016. Вип. 4. С. 255-258.

47. Cadastral Information System: Permanent comitee on cadaster in the European Union. — [Online]. — URL: <http://www.eurocadastre.org>

48. Dunayev, I., Stativka, N., Milash, O., Nadtochii, A., Kovalenko, N. Reshaping Institutional Basis for Regional Economic Progress: Findings for Present-Day Ukraine and Promising Democratic Countries. Progress in Economics Research. 2020. Volume 44. Chapter 2. URL : <https://novapublishers.com/shop/progress-in-economics-research-volume-44>.

49. Stashenko Vytaliy Yuryevich. Prerequisites of the implementation of the strategic land management in Ukraine. *European Applied Sciences*. March. 2015. 3 P. 112—114.