

УДК 332.14:332.72]:352.07

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2024.1.24>**О. А. Кавилін**

кандидат політичних наук,
доцент кафедри публічного управління
та земельного кадастру
Класичного приватного університету

РЕГІОНАЛЬНА ЗЕМЕЛЬНА ПОЛІТИКА ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В КОНТЕКСТІ ФУНКЦІОНУВАННЯ РИНКУ ЗЕМЛІ

Статтю присвячено теоретичному аналізу регіональної земельної політики органів місцевого самоврядування в контексті функціонування ринку землі. Проаналізовано окремі наукові публікації вітчизняних науковців темою яких була розвиток земельних відносин в контексті земельних відносин. Визначено, що багато питань, щодо регіональної земельної політики органів місцевого самоврядування в контексті функціонування ринку землі, його ролі та повноважень у сфері земельних відносин, потребують додаткового дослідження та ґрунтового вивчення.

Автором визначено, що сучасна реформа децентралізації торкається всіх сфер життєдіяльності суспільства. Встановлено, що основним регулюючим документом, який закріплює повноваження виконавчих органів сільських, селищних, міських рад у земельній галузі є Земельний кодекс України.

З'ясовано, що з початку 2024 року розпочато новий етап земельної реформи. Здійснено класифікацію видів органів місцевого самоврядування відповідальних за розпорядження землею, окреслено їх повноваження. Визначено, що до цих органів відносяться: обласні ради, Київська і Севастопольська міські ради, районні ради, районні у містах ради, сільські, селищні та міські їх виконавчі органи. Встановлено, що земля, незалежно від її цільового призначення, є важливим об'єктом цивільного обігу при функціонуванні ринку землі.

Визначено, що до компетенції органи місцевої влади входить забезпечення реалізації державної політики у галузі використання та охорони земель. Встановлено, що територіальні громади володіють досить великим обсягом повноважень у галузі земельних відносин.

Доведено, що значним кроком у розбудові ринку землі є прийняття постанови, що визначає правила проведення земельних аукціонів. Окреслено основні прогалини регіональної політики у земельній галузі, які потребують державного регулювання. Сформуовано головні завдання, які потребують вирішення для успішного, якісного та прозорого функціонування ринку землі в Україні.

Ключові слова: земельна ділянка, регулювання, органи місцевого самоврядування, регіональна політика, державна політика, децентралізація, ринок землі.

Постановка проблеми. Підтримуючи думку В. Нежевело та О. Роговенко зазначимо, що земельна реформа, яку ще з початку довоєнного періоду намагається впровадити та фактично реалізувати наша держава, представляє собою сукупність певних заходів, мета яких полягає у вирішенні основних прогалин у сфері земельних відносин, ґрунтуючись в першу чергу

на принципах ефективності, доцільності та розумності використання земельних ресурсів [1]. Для реалізації зазначених принципів державна та регіональна політика повинна бути злагодженими та мати спільні орієнтири.

Війна внесла свої корективи у всі сфери суспільного життя, земельні відносини не є виключенням. Проблемними та відкри-

тими питаннями залишаються право власності на земельні ділянки східних та південних регіонів країни, які були захоплені з початком війни, також відновлення земель сільськогосподарського призначення, які наразі заміновані чи на яких ведуться активні бойові дії.

Слід зазначити, що облік безхазяйних земельних ділянок, використання їх за цільовим призначенням, перегляд договорів оренди земельних ділянок, особливо у містах, є великим пластом роботи, як законодавця так і органів влади на місцях, оскільки це входить до їх компетенції. Однак, якщо порівняти дані Публічної кадастрової карти України та укладені договори оренди, а саме пункт про реалізацію земельних ділянок за призначенням, наприклад, будівництво багатопверхового житлового будинку, то можна виявити безліч порушень.

Актуальність теми також обумовлена тим, що, Україна обрала та підтримує шлях до Європейського союзу, основними цінностями якого є чесність, прозорість та законність. Створення якісної, доступної та антикорупційної політики у сфері земельних відносин сприятиме швидкому здійсненню поставлених цілей.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Окремі питання державної політики у сфері земельних відносин були висвітлені у наукових працях К.°Андрюшиної, Л. Григор'євої, О.°Проніної, М.°Федорова, А.°Чечель та інші. Вітчизняні науковці, В.°Нежевело та О.°Роговенко [1], у своїй науковій статті розглянули розвиток земельних відносин у контексті реформування місцевого самоврядування, проаналізували особливості та проблеми змін у період децентралізації. Ю. Кириченко [2] окреслено проблеми реалізації повноважень органів місцевого самоврядування у сфері земельних відносин. О.°Павлів [3] проаналізував розвиток земельних відносин у контексті реформування місцевого самоврядування. Д.°Коломійцева [4] у науковій статті підбила підсумки земельної реформи для органів місцевого самоврядування.

Водночас, проблематика регіональної земельної політики органів місцевого самоврядування в контексті функціону-

вання ринку землі, потребує додаткового дослідження та ґрунтовного вивчення.

Мета статті – визначити основні положення регіональної політики у сфері земельних відносин, окреслити особливості повноважень органів місцевого самоврядування у цій сфері та визначити основні напрямки регіональної земельної політики в контексті функціонування ринку землі.

Виклад основного матеріалу. Погоджуючись із думкою Павліва О. зазначимо, що сучасна реформа децентралізації торкається усіх без винятку сфер життєдіяльності суспільства, зокрема і земельних відносин, які набувають важливого значення у процесі формування відповідного матеріального забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування. Водночас можна спостерігати чітке взаємовідношення між розвитком земельних відносин та децентралізаційними явищами в сфері публічного управління. На сьогоднішній день земельні відносини досить активно розвиваються, що потребує реалізації змін децентралізаційного характеру, що дасть змогу більш ефективно їх розвивати в майбутньому [3].

З 1.01.2024 р. було розпочато новий етап реалізації земельної реформи, головним постулатом якої є купівля земельних ділянок сільськогосподарського призначення юридичними особами. Зазначені положення були закріплені Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо обігу земель сільськогосподарського призначення» [5].

Слід зауважити, що місцеве самоврядування здійснюється територіальними громадами сіл, селищ, міст як безпосередньо, так і через сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи, а також через районні та обласні ради, які представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст [6]. Згідно ч. 1 ст. 60 «Про місцеве самоврядування» територіальним громадам сіл, селищ, міст, районів у містах належить право комунальної власності на рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, землю, природні ресурси та інше майно.

Для наукового дослідження пропонуємо виділити тільки право комунальної власності на нерухоме майно, в тому числі земельні ділянки. Законодавець у Земельному кодексі України (далі – ЗК України) [7] надав повноваження вищезначеним органам право розпорядження землею, тому формування регіональної політики та чітка регламентація повноважень є суттєвими моментами для успішного функціонування ринку землі.

Таким чином, пропонуємо розглянути види органів місцевого самоврядування, відповідальних за розпорядження землею та окреслити їх повноваження:

1. Обласні ради – розпорядження землями, що знаходяться у спільній власності територіальних громад сіл, селищ, міст області (п.а, ч.1 ст. 8 ЗК України).

2. Київська і Севастопольська міські ради:

- розпорядження землями територіальної громади міста (п.а, ч.1 ст. 9 ЗК України);

- передача земельних ділянок комунальної власності у власність громадян та юридичних осіб (п.б, ч.1 ст. 9 ЗК України);

- надання земельних ділянок у користування із земель комунальної власності (п.в, ч.1 ст. 9 ЗК України);

- вилучення земельних ділянок комунальної власності із постійного користування (п.г, ч.1 ст. 9 ЗК України);

- викуп земельних ділянок приватної власності для суспільних потреб міста (п.г, ч.1 ст. 9 ЗК України);

- припинення права користування земельними ділянками комунальної власності (п.д, ч.1 ст. 9 ЗК України);

- прийняття рішення щодо звільнення самовільно зайнятих земельних ділянок (п.е, ч.1 ст. 9 ЗК України).

3. Районні ради – розпорядження землями на праві спільної власності територіальних громад сіл, селищ, міст району (п.а, ч.1 ст. 10 ЗК України);

4. Районні у містах ради – повноваження визначаються міськими радами.

5. Сільські, селищні та міські ради та їх виконавчих органів:

- розпорядження землями комунальної власності, територіальних громад (п.а, ч.1 ст. 12 ЗК України);

- передача земельних ділянок комунальної власності у власність громадян та юридичних осіб (п.б, ч.1 ст. 12 ЗК України);

- надання земельних ділянок у користування із земель комунальної власності (п.в, ч.1 ст. 12 ЗК України);

- вилучення земельних ділянок комунальної власності із постійного користування (п.г, ч.1 ст. 12 ЗК України).

Вибір цього критерії був зумовлений вагомістю цих повноважень для успішного функціонування ринку землі. Хоча, вітчизняні та іноземні фахівці з земельних відносин, землевпорядники, аналітики та науковці зазначають про значимість саме продажу земель сільськогосподарського призначення та зняття мораторію по цьому виду цільового призначення. Однак, зазначимо, що землі житлової та громадської забудови, рекреаційного та оздоровчого призначення, а саме використання цих земель за цільовим призначенням впливає на економіку країни та розвиток бізнесу.

При якісному та ефективному функціонуванні органів місцевого самоврядування у сфері земельних відносин інвестори та бізнесмени можуть створювати успішні проекти, в тому числі соціальні. Саме тому формування регіональної земельної політики місцевими радами та вибірнапрямку на розвиток є вагомим важелем у цьому процесі.

В свою чергу, державна політики також повинна сприяти встановленню законної реалізації земельних ділянок, використання їх за цільовим призначенням та заохоченням інвесторів. Зазначимо, що до повноважень обласних рад входить:

- забезпечення реалізації державної політики у галузі використання та охорони земель;

- погодження загальнодержавних програм використання та охорони земель, участь у їх реалізації на відповідній території;

- затвердження та участь у реалізації регіональних програм використання земель, підвищення родючості ґрунтів, охорони земель.

Підтримуючи думку А. Чечель зазначимо, що органи місцевого самовряду-

вання володіють досить великим обсягом повноважень, тобто в межах належної території можуть розпоряджатися землями майже усіх категорій, крім земель оборони, земель які перебувають в постійному користуванні органів державної влади, земель лісогосподарського призначення, природно-заповідного фонду та іншого природоохоронного призначення загальнодержавного значення, земель під будівлями, спорудами, іншими об'єктами нерухомого майна державної власності та інше. Суб'єктами права власності на землю є територіальні громади, які реалізують це право безпосередньо або через органи місцевого самоврядування. За таких умов територіальні громади можуть забезпечити оптимальне регулювання і кращий контроль та управління землями, що в свою чергу покращить надходження до місцевих бюджетів і в результаті економіки регіону в цілому [8].

Значним кроком, з боку держави, є запровадження електронних земельних аукціонів. «Деякі питання підготовки до проведення та проведення земельних торгів для продажу земельних ділянок та набуття прав користування ними (оренди, суборенди, суперфіцію, емфітевзису)», затверджені Постановою КМУ від 22.09.2021 р. [9] визначають вимоги щодо підготовки та проведення земельних торгів для продажу земельних ділянок.

Виключно через електронні земельні аукціони можна здійснити:

а) продаж земельних ділянок державної та комунальної власності (в усіх випадках за виключенням ч. 2, 3 ст. 134 ЗК України);

б) передачу у користування земельних ділянок державної та комунальної власності (в усіх випадках за виключенням ч. 2, 3 ст. 134 ЗК України);

в) продаж земельних ділянок, прав емфітевзису, суперфіцію державним виконавцем, приватним виконавцем під час примусового виконання рішень.

У нашої держави вже є досвід функціонування електронної платформи Prozorro. Цей досвід є двояким та суперечливим, оскільки у ЗМІ постійно є інформація про зловживання цим ресурсом та законністю здійснення закупівель, тому державна та регіональна політика повинна макси-

мально забезпечити конкурентність та прозорість земельних електронних аукціонів.

Висновки і пропозиції. Підсумовуючи слід зазначити, що регіональна земельна політика органів місцевого самоврядування в контексті функціонування ринку землі повинна забезпечити вирішення наступних завдань:

1. Удосконалення прозорості, гласної та відкритої процедури оформлення договорів оренди, суборенди, купівлі-продажу земельних ділянок будь-якого цільового призначення.

2. Встановити прозорий та відкрити облік безхазяйних земель.

3. Полегшити для фізичних та юридичних осіб процедури приватизації земельних ділянок та присвоєння кадастрових номерів.

4. Формування інвестиційної політики для розвитку регіону.

5. Удосконалення цифровізації державних процесів у галузі земельних відносин.

Список використаної літератури:

1. Нежевело В. В. Роговенко О. В. Розвиток земельних відносин у контексті реформування місцевого самоврядування. Науковий вісник Ужгородського національного університету, 2024. № 78 (1). URL: <https://visnyk-juris-uzhnu.com/wp-content/uploads/2023/08/60-1.pdf> (дата звернення: 15.05.2024).
2. Кириченко Ю. М. Повноваження органів місцевого самоврядування у сфері земельних відносин. Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського. Серія: юридичні науки, 2020. № 4 (70). URL: https://www.juris.vernadskyjournals.in.ua/journals/2020/4_2020/24.pdf (дата звернення: 29.04.2024).
3. Павлів О. В. Розвиток земельних відносин у контексті реформування місцевого самоврядування. Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського. Серія: Публічне управління та адміністрування, 2022. № 6. URL: http://pubadm.vernadskyjournals.in.ua/journals/2022/6_2022/21.pdf (дата звернення: 28.04.2024).
4. Коломійцева Д. Земельна реформа для органів місцевого самоврядування: підсумки року. URL: <https://communities.org.ua/novyny/zemel-na-reforma-dla-organiv-miscevogo-samovraduvanna-pidsumki-roku/> (дата звернення: 28.04.2024).

5. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо обігу земель сільськогосподарського призначення: Закон України від 31.03.2020 р. № 552-IX. Дата оновлення: 01.07.2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/552-20#Text> (дата звернення: 29.04.2024).
6. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР. Дата оновлення: 18.05.2024. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#n359> (дата звернення: 18.05.2024).
7. Земельний кодекс України: Закон України від 25.10.2001 р. № 2768-III. Дата оновлення: 26.01.2024. URL: [rada.gov.ua/laws/show/2768-14#n65](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2768-14#n65) (дата звернення: 29.04.2024).
8. Андрюшина К., Чечель А. Земельна політика сучасної держави України особливості та виклики реалізації. Наукові перспективи, 2022. № 2 (20). С. 1–11.
9. Деякі питання підготовки до проведення та проведення земельних торгів для продажу земельних ділянок та набуття прав користування ними (оренди, суборенди, суперфіцію, емфітевзису): Постанова КМУ від 22.09.2021 р. № 1013. Дата оновлення: 05.03.2024. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1013-2021-%D0%BF#Text> (дата звернення: 29.04.2024).

Kavylin O. REGIONAL LAND POLICY OF LOCAL GOVERNMENT BODIES IN THE CONTEXT OF FUNCTIONING OF THE LAND MARKET

The article is devoted to the theoretical analysis of the regional land policy of local self-government bodies in the context of the functioning of the land market. Separate scientific publications of domestic scientists were analyzed, the topic of which was the development of land relations in the context of land relations. It was determined that many issues related to the regional land policy of local self-government bodies in the context of the functioning of the land market, its role and powers in the field of land relations, require additional research and thorough study.

The author determined that the modern reform of decentralization affects all spheres of society's life. It was established that the Land Code of Ukraine is the main regulatory document that establishes the powers of executive bodies of village, settlement, and city councils in the land sector.

It was found out that a new stage of land reform has started since the beginning of 2024. The classification of the types of local self-government bodies responsible for land management was carried out, their powers were outlined. It was determined that these bodies include: regional councils, Kyiv and Sevastopol city councils, district councils, district councils in cities, village, settlement and city executive bodies. It was established that land, regardless of its purpose, is an important object of civil circulation in the functioning of the land market.

It was determined that the competence of local authorities includes ensuring the implementation of state policy in the field of land use and protection. It has been established that territorial communities have a fairly large amount of authority in the field of land relations.

It has been proven that a significant step in the development of the land market is the adoption of a resolution defining the rules for holding land auctions. The main gaps in regional policy in the land sector, which require state regulation, are outlined. The main tasks that need to be solved for the successful, high-quality and transparent functioning of the land market in Ukraine have been formed.

Key words: *land plot, regulation, local self-government bodies, regional policy, state policy, decentralization, land market.*