

Нежевело В.В.,

аспірант,

старший викладач кафедри приватного та соціального права  
Сумського національного аграрного університету

Піддубний О.Ю.,

доктор юридичних наук, професор,

завідувач кафедри цивільного та господарського права  
Національного університету біоресурсів і природокористування України

Большакова В.О.,

студентка юридичного факультету

Сумського національного аграрного університету

УДК 349.414

DOI <https://doi.org/10.32845/2663-5666.2021.2.6>

## ПРОБЛЕМНІ АСПЕКТИ В МЕЖАХ ПРОЦЕСУ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ У СФЕРІ ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН У СВІТЛІ ВВЕДЕННЯ В ОБІГ ЗЕМЕЛЬ СІЛЬСЬКОГОСПОДАРСЬКОГО ПРИЗНАЧЕННЯ

**Постановка проблеми.** Процеси децентралізації в Україні були проголошені з 2014 року і стали переломним періодом у формуванні нової моделі державного управління. «Революція гідності» яскраво відобразила прагнення українців і владної верхівки до «європейського курсу», що ознаменувало собою проведення низки реформ як у сфері державного управління, так і у сфері дерегуляції земельних ресурсів. Однією із таких реформ стали децентралізація державної влади і поступове завершення земельної реформи, яке ми можемо спостерігати з 2020 року. На нашу думку, введення обігу земель сільськогосподарського призначення було б неможливим без одночасного завершення процесу передачі земель із державної власності в комунальну в рамках децентралізації. Але процес передачі такого величезного масиву земельних ділянок у масштабах країни вимагає часу та відбувається поетапно.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Питаннями децентралізації державної влади займалися такі вчені, як О. Батанов, М. Баймуратов, О. Клиненко, О. Копиленко, В. Кравченко, П. Мартиненко. Зокрема, питання земельної децентралізації стали предметом дослідження вчених В. Андрейцева, А. Мірошніченка, А. Кулинич, М. Шульги.

**Метою статті** є теоретичний аналіз розгляду сутності процесу земельної децентралізації в контексті запровадження ринку землі в Україні. Особливо актуальним це питання є у світлі заключного етапу земельної реформи і з при-

йняттям законопроекту № 2194 «Про внесення змін до Земельного кодексу України та інших законодавчих актів щодо удосконалення системи управління та дерегуляції у сфері земельних відносин», який визначає засади делегування управління земельним банком органами місцевого самоврядування.

**Виклад основного матеріалу.** Конституція України передбачає, що матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування є рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, що є у власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, а також об'єкти їхньої спільної власності, що перебувають в управлінні районних і обласних рад [2].

Таким чином, земельні ресурси є одним із джерел доходів, які можуть отримувати і використовувати органи місцевого самоврядування для розвитку інфраструктури своєї громади, тому грамотне і ефективне управління земельними ресурсами здатне розширити можливості для наповнення місцевого бюджету органів місцевого самоврядування.

Як влучно зазначає Кулинич, децентралізація має на меті створення такого механізму державного устрою, який би давав змогу вирішувати усі важливі питання на місцях за активної участі жителів без зайвого втручання органів виконавчої влади. Нині не можна протиставляти органи місцевого самоврядування та територіальну громаду один одному, тому що вони знаходяться в тісному зв'язку з собою і не можуть окремо

функціонувати. органи місцевого самоврядування представляють та реалізують інтереси територіальної громади, тобто вони є представницькими органами. Територіальна громада своєю чергою залишає за собою право незалежного прийняття рішення, зокрема, щодо відчуження земель, які знаходяться в її власності [4, с. 44].

Децентралізація державної влади у своєму розвитку проходила кілька етапів становлення від декларативного до реального втілення принципів. За основу положень та принципів децентралізації була взята Європейська хартія місцевого самоврядування 1985 року як фундамент для розвитку територіальних громад.

В Україні децентралізацію й адміністративну реформу розпочато у 2014–2015 роках із прийняттям таких законодавчих актів, як Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», Закон України «Про співробітництво територіальних громад», Концепція реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади, а також змін до деяких кодексів. Такий процес дав змогу створити новий інститут місцевого самоврядування – об'єднані територіальні громади. Вповноваження ОТГ розширилося порівняно з повноваженнями колишніх рад. Мета децентралізації – реалізація кожною об'єднаною територіальною громадою плану раціоналізації землекористування. Основна ціль планування – перспективи використання земельних ресурсів без погіршення їхньої якості, перерозподіл земель між різними сферами господарювання й підвищення економічної ефективності їхнього використання, розвиток населених пунктів, зокрема забезпечення їх територіями оздоровчого, рекреаційного, історико-культурного призначення тощо [7, с. 232].

Наступним етапом у сфері означеної реформи є шлях передачі земель із державної власності в комунальну, започаткуванням якого можна вважати зиму 2018 року, в межах якого відповідно до розпорядження Кабінету Міністрів України від 31 січня 2018 року був запущений процес передачі земель сільськогосподарського призначення державної власності, що перебували за межами населених пунктів, у комунальну власність об'єднаних територіальних громад.

Фактично на початковому етапі землі передавалися, але справжньої децентралізації в масштабах країни, на жаль, не відбулося. Цьому є кілька причин. По-перше, саму землю сільськогосподарського призначення передавали лише ОТГ, які на той момент становили

менше 40% території країни. Як наслідок, склалися абсолютно дискримінаційні умови, коли більшість громад, які на той момент не були об'єднаними, взагалі не отримували в розпорядження землі. По-друге, «ручна» процедура передачі землі, передбачена в розпорядженні уряду, є дуже складною та багатоетапною. Крім того, забюрократизованість та неефективність підрозділів Держгеокадастру, з одного боку, погана поінформованість громад та брак фінансування на проведення інвентаризації земель для їх передачі ОТГ, з іншого боку, зіграли не на користь реформі. Процес передачі замість року розтягнувся на два. Навіть дотепер 25 ОТГ все ще не зареєстрували право комунальної власності на жодну з переданих їм у 2018–2019 роках ділянок. Більше того, станом на 10 вересня 2020 року право комунальної власності зареєстровано тільки на 82% від загальної площі переданих ОТГ земель, а саме на 1,4 млн га. Крім того, Розпорядження КМУ стосувалося лише передачі сільськогосподарських угідь. Землі ж промисловості, ліси, водне плесо, дороги та лісосмуги залишилися не підконтрольними громадам. Ними й надалі розпоряджаються різні державні органи та установи, що лише додає хаосу у процес [1].

Загалом за період з 2014 по 2019 р. було прийнято низку законопроектів для реалізації реформи децентралізації, а також закони про внесення змін до Бюджетного та Податкового кодексів України. Завдяки цим змінам відбулася фінансова децентралізація: місцеві бюджети зросли на 206,4 млрд грн: з 68,6 млрд в 2014 р. до 275 млрд грн у 2019 р. (Децентралізація, 2020).

Передаючи дедалі більше ресурсів і повноважень місцевому самоврядуванню, важливо створити умови для ефективного громадського контролю над їх використанням, а також максимального залучення мешканців громад до процесів розробки і прийняття рішень на місцях. Забезпечити це можуть дієві інститути прямої місцевої демократії, такі як громадські слухання, збори громадян, місцеві ініціативи та петиції, органи самоорганізації населення та ін. Однак цей компонент децентралізації поки є найбільш слабким. З початку перетворень практично нічого в цьому напрямі не було змінено, за винятком того, що в 2015 році була введена можливість подавати місцеві електронні петиції, а також всюди активно впроваджується бюджет участі [6, с. 57].

Заключним етапом у сфері децентралізації у сфері земельних відносин є період від

31 березня 2020 року з прийняттям Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо умов обігу земель сільськогосподарського призначення», а також Указу Президента України «Про деякі заходи щодо прискорення реформ у сфері земельних відносин» від 15 жовтня 2020 року, за яким постановлено: 1) активізувати діяльність із передачі земельних ділянок сільськогосподарського призначення державної власності в комунальну власність; 2) опрацювання питання щодо стимулювання оформлення територіальними громадами права власності на земельні ділянки сільськогосподарського призначення, передані з державної власності; 3) вжиття в установленому порядку заходів щодо врегулювання питання забезпечення набуття гарантованого права громадян на землю під час передачі в комунальну власність земельних ділянок сільськогосподарського призначення державної власності, щодо яких громадянам надано дозволи на розроблення документації із землеустрою; 4) забезпечення супроводження законопроектів щодо фінансової підтримки фермерських господарств, удосконалення системи управління та дерегуляції у сфері земельних відносин, встановлення прозорого процесу проведення електронних земельних аукціонів; 5) вжиття в установленому порядку заходів щодо прискорення створення, функціонування та розвитку національної інфраструктури геопросторових даних України [8].

28 квітня 2021 року Верховна Рада прийняла законопроект № 2194 «Про внесення змін до Земельного кодексу України та інших законодавчих актів щодо удосконалення системи управління та дерегуляції у сфері земельних відносин», основною метою якого є дерегуляція земельних відносин і, як наслідок, знищення корупційної складової частини в земельних відносинах. Слід зазначити, що прийняття цього законопроекту не було безхмарним, адже на етапі другого читання до нього було внесено майже три тисячі поправок, кожна з яких була розглянута.

Так, основними положеннями законопроекту № 2194 є такі:

1) скасування необхідності отримання погодження на зміну цільового призначення земельної ділянки в низці держорганів, в т.ч. КМУ та ВРУ щодо особливо цінних земель;

2) приватизація земельних ділянок, що під будівлями, або тих, які використовувалися на основі технічної документації. Документація виготовляється без надання дозволу та подається

ся відразу на затвердження разом із заявою про приватизацію ділянки або надання її в оренду;

3) конкретизовано порядок набуття права власності і за набувальною давністю. Якщо особа використовувала земельну ділянку протягом 15 років, але не має прав на неї, така особа може звернутися до органів місцевого самоврядування та приватизувати таку ділянку;

4) площа земельної ділянки, що виставляється на аукціон, не має бути більшою ніж 20 га;

5) стартова ціна продажу земельної ділянки на аукціоні: для с/г земель – не менша за нормативну грошову оцінку, для інших земель – не менша за експертну оцінку;

6) контроль за охороною та використанням земель переходить повністю до місцевого самоврядування. Інспектор визначається виконкомом відповідної ради, має право складати протоколи про порушення та виносити постанови;

7) спрощення процедури виготовлення та погодження землевпорядної документації. Розширюється коло повноважень сертифікованих інженерів-землевпорядників;

8) визначено параметри, за якими робиться інвентаризація масиву земель сільськогосподарського призначення. Інвентаризація масиву земель, не менше, ніж 75% земель якого належить одній або кільком особам на правах власності або користування, може проводитись за відсутності рішення відповідних органів;

9) виключено державну експертизу землевпорядної документації [5].

З одного боку, норми законопроекту формують площину для уникнення ризиків корупції в органах державної влади і дають змогу громадам розпоряджатися землею як економічним ресурсом для поповнення місцевих бюджетів. З іншого боку, проблема сучасної правової реальності України полягає в тому, що за відсутності антимонопольного земельного законодавства це не виключає можливості попередніх домовленостей місцевих аграріїв із посадовими особами місцевого самоврядування, яким будуть передані повноваження щодо розпорядження земельними ділянками. Таким чином, норми законопроекту мають супроводжуватися низкою нормативно-правових актів, які б встановлювали обмеження і реальну відповідальність для посадових осіб, які зловживають своїми повноваженнями.

Удосконалюючи земельне законодавство України на засадах децентралізації владних повноважень, законодавець має виходити з того, що з огляду на велику цінність та дефіцитності

такого ресурсу, як земля здійснення повноважень щодо розпорядження земельними ресурсами є потенційно корупціогенною управлінською функцією. Як свідчить вітчизняна практика, саме у сфері земельних відносин рівень корупційних відхилень від вимог правових приписів є найвищим у нашій країні. Всі гучні корупційні скандали останнього часу пов'язані саме з владним розпорядженням землею. Тому при проведенні децентралізації владних повноважень у сфері земельних відносин існує ризик «переміщення» земельної корупції з центру на місцевий рівень [3, с. 187].

**Висновки.** Отже, у світлі введення в обіг земель сільськогосподарського призначення процес децентралізації у сфері земельних відносин досягає свого заключного етапу. Тобто відбувається перехід від декларативної передачі земель із державної власності в комунальну до фактичної. Раніше були спроби запустити цей процес, але низка причин, серед яких складність, бюрократизованість та багатоетапність цього процесу заважали його завершенню. Варто зазначити, що масив земель, що має бути наданий у комунальну власність, є досить вагомим,

і тому державі слід пильно контролювати цей процес і унеможливити ситуацію безконтрольного привласнення земельних ділянок посадовими або іншими особами для забезпечення інтересів органів місцевого самоврядування.

Варто зазначити, що запуск дієвого ринку землі в Україні було б неможливим без проведення якісної на законодавчому рівні дерегуляції у сфері земельних відносин. Безумовно, цей крок є необхідним і надважливим для можливості громад реалізувати ресурсний потенціал і отримувати кошти за рахунок управління земельним банком. Водночас в українських реаліях проблема відходу від державної вертикалі та передачі повноважень на місця варто розглядати і в контексті ризиків, пов'язаних із, на жаль, високим рівнем корумпованості посадових осіб. Також варто зазначити, що управління земельним банком потребує спеціальних навичок та вмінь, тому з боку державних органів слід проводити освітні заходи щодо консультування з юридичних та інших питань серед посадовців для досягнення максимальних результатів, але за умови збереження ресурсного потенціалу та раціонального використання земельних ресурсів на території.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. Земельна децентралізація – 2020: момент істини. 15.10.2020 р. *Офіційний сайт Держгеокадастру*. URL: <https://land.gov.ua/zemelna-detsentralizatsiia-2020-moment-istyny> (дата звернення 15.05.2021).
2. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР / *Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
3. Кулинич П.Ф. Напрями вдосконалення правового регулювання земельних відносин в Україні в умовах децентралізації влади. *Правова держава*. 2018. № 29. С. 184–191.
4. Кулініч О. Запуск земельної децентралізації – час настав? URL: <http://agravery.com/uk/posts/author/show?slug=zapusk-zemelnoi-decentralizacii-cas-nastav> (дата звернення 15.05.2021).
5. Прийняття законопроекту 2194 про земельну децентралізацію – передумова запуску ринку землі: шість наслідків. URL: <https://agropolit.com/news/19236-priynyattya-zakonoproektu-2194-pro-zemelnu-detsentralizatsiyu--peredumova-zapusku-rinku-zemli-shist-naslidkiv> (дата звернення 15.05.2021).
6. Капітаненко Н.П. Технології публічного врядування : навчально-методичний посібник для студентів ЗДІА спеціальності «Публічне управління та адміністрування» всіх форм навчання. Запоріж. держ. інж. акад. Запоріжжя : ЗДІА, 2018. 200 с.
7. Тригуб Т., Стрілецька К., Іскакова О. Ш. Розвиток земельних відносин в умовах децентралізації. *Студентська молодь і науковий прогрес в АПК* : тези доповідей міжнародного студентського наукового форуму, Львів, 22–24 вересня 2020 р. Львів, 2020. С. 232.
8. Про деякі заходи щодо прискорення реформ у сфері земельних відносин : Указ Президента України від 15 жовтня 2020 року № 449/2020. *Офіційний сайт Президента України*. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/4492020-35353> (дата звернення 15.05.2021).

#### **Нежевело В.В., Піддубний О.Ю., Большакова В.О. ПРОБЛЕМНІ АСПЕКТИ В МЕЖАХ ПРОЦЕСУ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ У СФЕРІ ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН У СВІТЛІ ВВЕДЕННЯ В ОБІГ ЗЕМЕЛЬ СІЛЬСЬКОГОСПОДАРСЬКОГО ПРИЗНАЧЕННЯ**

У статті здійснюється комплексний аналіз процесів децентралізації в Україні. Охарактеризовано проведення низки реформ як у сфері державного управління, так і у сфері дерегуляції земельних ресурсів. Акцентовано на процесі децентралізації державної влади і поступовому завершенні земельної реформи, яке можна спостерігати з 2020 року. Розкрито та проаналізовано процес передачі земель із державної власності в комунальну в рамках децентралізації, з формуванням позитивних та негативних факторів цього процесу, адже у процесі передачі дедалі більше ресурсів і повноважень місцевому самоврядуванню важливим є створення умов для ефективного громадського контролю над їх використанням, а також максимальне залучення

мешканців громад до процесів розробки і прийняття рішень на локальних одиницях. Також надано аналіз особливості здійснення обігу земель сільськогосподарського призначення в межах процесу децентралізації в Україні. Акцентовано на проблемах сучасної правової реальності нашої держави щодо здійснення земельних правовідносин, які реалізуються за відсутності антимонопольного земельного законодавства та ризику попередніх домовленостей місцевих аграріїв із посадовими особами місцевого самоврядування, яким будуть передані повноваження щодо розпорядження земельними ділянками. У статті акцентується на необхідності реалізації громадами земельного ресурсного потенціалу і фінансового забезпечення за рахунок управління земельним банком, що можна здійснити на умовах дієвого ринку землі в Україні з проведення якісної на законодавчому рівні дерегуляції у сфері земельних відносин. Наголошено на проблемах відходу від державної вертикалі та передачі повноважень на місцеві рівні влади. Крім того, в межах статті акцентовано на необхідності з боку державних органів проводити освітні заходи щодо консультування з юридичних та інших питань серед посадовців щодо актуальних змін у чинному законодавстві та послідовності здійснення управлінських дій, насамперед щодо збереження ресурсного потенціалу та раціонального використання земельних ресурсів.

**Ключові слова:** земельні правовідносини, процес децентралізації, обіг земель, ринок земель, управління земельним фондом, передача земель певних форм власності.

**Nezhevelo V.V., Pidubny O.Yu., Bolshakova V.O. PROBLEM ASPECTS WITHIN THE FRAMEWORK OF THE DECENTRALIZATION PROCESS IN THE FIELD OF LAND RELATIONS IN THE LIGHT OF THE INTRODUCTION OF AGRICULTURAL LAND INTO TRADE**

The article provides a comprehensive analysis of decentralization processes in Ukraine. A number of reforms in the field of public administration and in the field of deregulation of land resources are described. Emphasis is placed on the process of decentralization of state power and the gradual completion of land reform, which can be observed from 2020. The process of land transfer from state to communal ownership within decentralization is revealed and analyzed, with the formation of positive and negative factors of this process, because transferring more and more resources and powers to local self-government, it is important to create conditions for effective public control over their use. residents of communities to the processes of development and decision-making in local units. An analysis of the peculiarities of the circulation of agricultural land within the decentralization process in Ukraine is also provided. The problems of the modern legal reality of our state regarding the implementation of land relations, which are implemented in the absence of antitrust land legislation and the risk of previous agreements of local farmers with local government officials, who will be delegated powers to dispose of land. The article emphasizes the need for communities to realize land resource potential and financial support through land bank management, which can be done in an efficient land market in Ukraine to conduct quality legislative deregulation in the field of land relations. The problems of moving away from the state vertical and transferring powers to local levels of government were emphasized. In addition, this article emphasizes the need for public authorities to conduct educational activities to advise on legal and other issues among officials on current changes in current legislation and the sequence of management actions, especially on the preservation of resource potential and rational use of land resources.

**Key words:** land legal relations, decentralization process, land turnover, land market, land fund management, transfer of lands of certain forms of ownership.