

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
Таврійський державний агротехнологічний університет
імені Дмитра Моторного
Факультет агротехнологій та екології

ЗАТВЕРДЖУЮ

Зав. каф. геоекології і землеустрою

доцент _____ Максим ГАНЧУК

“_16_” червня 2025 р.

Пояснювальна записка

до дипломної роботи здобувача СВО Бакалавр

(ступінь вищої освіти)

на тему: **«Нормативно-правові аспекти соціально-економічних відносин
землекористувань в Україні»**

25 ГЗ Д 003 000000 ПЗ

Виконав: здобувач ВО 4 курсу, групи 41 ГЗ

спеціальності 193 Геодезія та землеустрій

за ОПП Геодезія та землеустрій

(шифр і назва спеціальності та ОПП)

Здобувач вищої освіти _____ Валерія МАРКІНА
(підпис) (П.І.П)

Керівник, доцент _____ Ольга МАЗИКІНА
(підпис) (П.І.П)

Консультант, доцент _____ Михайло ЗОРЯ
(підпис) (П.І.П.)

Нормоконтроль, доцент _____ Максим ГАНЧУК
(підпис) (П.І.П)

Запоріжжя - 2025 рік

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
ТАВРІЙСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ АГРОТЕХНОЛОГІЧНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ІМЕНІ ДМИТРА МОТОРНОГО

Інститут або факультет агротехнологій та екології
Кафедра геоекології і землеустрою

Ступінь вищої освіти Бакалавр
Галузь знань 19 «Архітектура та будівництво»

Спеціальність 193 «Геодезія та землеустрій»

Освітня програма «Геодезія та землеустрій»

ЗАТВЕРДЖУЮ
Зав. кафедри ГЕЗ
к.с.-г.н., доцент Максим ГАНЧУК
« 16 » вересня 2024 р

ЗАВДАННЯ
ДО ВИКОНАННЯ КВАЛІФІКАЦІЙНОЇ РОБОТИ

студенту Маркіна Валерія Ігорівна

1. Тема роботи **Нормативно-правові аспекти соціально-економічних відносин землекористувань в Україні**

керівник роботи к.т.н., доцент Мазикіна Ольга борисівна

Затверджені наказом Ректора університету від «22» жовтня 2024 р. № 503-С

Строк подання студентом роботи «30» травня 2025 р.

Вихідні дані до роботи дані відділу статистики, чинне законодавство України та ЄС.

Перелік питань, які потрібно розробити: теоретичні основи нормативно-правових аспектів соціально-економічних відносин у процесі сучасного землекористування в Україні; децентралізація влади як соціально-економічна складова управління земельними ресурсами в Україні; законодавче регулювання соціально- економічних відносин у сфері землекористування.

Консультанти розділів роботи

| Розділ | Прізвище, ініціали та посада консультанта | Підпис, дата | |
|---------------------------|---|-----------------------|------------------|
| | | завдання видав (дата) | завдання прийняв |
| Розділ 4 Охорона праці | Михайло ЗОРЯ, к.т.н., доцент, завідувач кафедри цивільної безпеки | 16.09.2024 | 16.09.2024 |

Дата видачі завдання

16.09.2024 р.

КАЛЕНДАРНИЙ ПЛАН

| Назва етапів кваліфікаційної роботи | Термін виконання етапів роботи (місяць) | Відмітка керівника про виконання (засвідчується підписом) |
|---|---|---|
| Розділ 1. Теоретичні основи нормативно-правових аспектів соціально-економічних відносин у процесі сучасного землекористування в Україні | листопад | Виконано |
| Розділ 2. Децентралізація влади як соціально-економічна складова управління земельними ресурсами в Україні | грудень-лютий | Виконано |
| Розділ 3. Законодавче регулювання соціально- економічних відносин у сфері землекористування | березень-квітень | Виконано |
| Розділ 4. Охорона праці | травень | Виконано |
| Висновки | травень | Виконано |

Студент _____ . В.І. Маркіна
(підпис) (ініціали та прізвище)

Керівник роботи О.Б. Мазикіна
(підпис) (ініціали та прізвище)

АНОТАЦІЯ

Маркіна В.І. Нормативно-правові аспекти соціально-економічних відносин землекористувань в Україні. Бакалаврська робота. Кафедра геоекології і землеустрою. Запоріжжя, Таврійський ДАТУ ім. Д. Моторного, 2025. С.79

Текст викладений на 68 сторінках, містить 4 розділи, 12 таблиць, 21 рисунок, 55 літературних джерела.

Актуальність теми дослідження

У роботі досліджено нормативно-правові засади регулювання соціально-економічних відносин землекористувань в Україні. Розглянуто систему чинних законодавчих та підзаконних актів, що визначають порядок набуття, використання та охорони земель, а також регулюють права та обов'язки суб'єктів земельних відносин. Проаналізовано вплив правових норм на розвиток сільськогосподарського виробництва, інвестиційну привабливість земельних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки. Визначено проблемні аспекти правозастосування, зокрема колізії законодавства, недосконалість механізмів контролю та обліку землекористувань, а також шляхи їх удосконалення. Запропоновано напрями оптимізації нормативно-правової бази для гармонізації економічних інтересів та екологічних вимог у сфері землекористування.

Мета роботи: дослідження нормативно-правових аспектів сучасного соціально-економічного стану земельних відносин у контексті земельного реформування та формування моделі децентралізації влади в Україні.

Ключові слова: землекористування, земельні відносини, земельне законодавство, нормативно-правове регулювання, соціально-економічний розвиток, охорона земель, права власності, раціональне використання земель, державний контроль, земельна політика.

Зміст

| | |
|--|----|
| ВСТУП..... | 6 |
| РОЗДІЛ I. ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ НОРМАТИВНО-ПРАВОВИХ АСПЕКТІВ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНИХ ВІДНОСИН У ПРОЦЕСІ СУЧАСНОГО ЗЕМЛЕКОРИСТУВАННЯ В УКРАЇНІ..... | 9 |
| 1.1. Поняттєво-теоретична основа земельних відносин..... | 9 |
| 1.2. Нормативно-правове регулювання процесів землекористування..... | 19 |
| 1.3. Характеристика землевпорядних суб'єкт-об'єктних аспектів в Україні... | 22 |
| 1.4. Оціночні соціально-економічні показники розвитку земельних відносин в Україні | 25 |
| РОЗДІЛ II. ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ВЛАДИ ЯК СОЦІАЛЬНОЕКОНОМІЧНА СКЛАДОВА УПРАВЛІННЯ ЗЕМЕЛЬНИМИ РЕСУРСАМИ В УКРАЇНІ | 30 |
| 2.1. Правові засади формування цілей децентралізації влади | 30 |
| 2.2. Характеристика закордонного досвіду земельних відносин..... | 40 |
| 2.3. Потенціал використання земельних ресурсів територіальних громад в сфері соціально-економічних відносин | 44 |
| 2.4. Повноваження органів місцевого самоврядування в сфері земельних відносин | 47 |
| РОЗДІЛ III. ЗАКОНОДАВЧЕ РЕГУЛЮВАННЯ СОЦІАЛЬНО- ЕКОНОМІЧНИХ ВІДНОСИН У СФЕРІ ЗЕМЛЕКОРИСТУВАННЯ..... | 53 |
| 3.1. Перспективно-планувальний проект розвитку землевпорядної сфери в сучасних умовах децентралізації влади..... | 53 |
| 3.2. Оцінка соціально-економічних ризиків у земельних відносинах територіальних громадах | 60 |
| 3.3. Перспективи розвитку земельних відносин в Україні в умовах реформування | 64 |
| РОЗДІЛ 4 ОХОРОНА ПРАЦІ | 70 |
| ВИСНОВКИ..... | 72 |
| СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ | 74 |

ВСТУП

Земля в Україні завжди була і залишається основним елементом економічної системи, у межах якої земельні відносини тісно пов'язані із соціально-економічною структурою суспільства та мають фундаментальне значення. Ці відносини є важливим чинником, що регулює всі суспільні зв'язки, включаючи соціально-демографічні, політичні, екологічні та інші аспекти просторового розвитку. Питання земельних відносин (форм власності на землю, взаємовідносин між учасниками, законодавчого регулювання) традиційно посідає ключове місце в оцінці економічного стану будь-якої країни, зокрема України.

У рамках земельної реформи було виявлено численні недоліки в державному регулюванні земельних відносин, а також відсутність чіткої стратегії, що спричинило загострення природно-ресурсних і соціально-економічних проблем, які впливають на сталий розвиток держави та її регіонів. Невідповідність адміністративно-територіального устрою стала причиною неефективної організації територіальної влади. Більшість територіальних громад є дрібними та мають обмежену фінансову базу. Надмірна концентрація повноважень на регіональному рівні призводить до гальмування розвитку місцевого самоврядування. Вирішення цієї проблеми можливе шляхом децентралізації, яка дасть змогу побудувати ефективну систему органів місцевої влади та створить умови для розвитку державного простору з урахуванням пріоритетів громад.

Тому заходи земельної реформи, орієнтовані на створення системи раціонального використання та охорони земель, мають враховувати нові умови децентралізації. Це дозволить передати частину повноважень органам місцевого самоврядування та територіальним громадам, забезпечуючи таким чином сталий розвиток на основі законодавчої та нормативної бази. З огляду на це, тема дослідження є актуальною й перспективною для подальших наукових і практичних розробок.

Мета та завдання роботи. Метою цієї роботи є дослідження нормативно-правових аспектів сучасного соціально-економічного стану земельних відносин у контексті земельного реформування та формування моделі децентралізації влади в Україні.

Для досягнення мети необхідно виконати такі **завдання**:

- проаналізувати сучасний стан земельних відносин в Україні;
- дослідити нормативно-правові та соціально-економічні аспекти земельних відносин;
- охарактеризувати правові засади децентралізації та здійснити системний аналіз законодавчої бази;
- проаналізувати процес децентралізації в розвинених країнах;
- оцінити сучасний стан децентралізації в Україні в умовах внутрішньополітичної нестабільності;
- визначити проблеми та перспективи розвитку земельних відносин в умовах реформ.

Об'єкт і предмет дослідження. Об'єктом дослідження є земельні відносини в Україні.

Предметом дослідження є нормативно-правові аспекти соціально-економічних відносин у сфері землевпорядкування в Україні.

Методи дослідження. Для реалізації мети дослідження застосовано комплексний підхід, що поєднує загальнонаукові та спеціальні методи, зокрема:

- абстрактно-логічний метод – для вдосконалення порівняльно-категоріального апарату під час аналізу нормативно-правових і соціально-економічних аспектів земельних відносин;
- метод аналогій та порівнянь – для вивчення зарубіжного досвіду й його порівняння з українською практикою;
- економіко-статистичний метод – для аналізу факторів, що впливають на економічний стан земельних відносин;
- нормативно-правовий метод – для виявлення суперечностей у законодавчому регулюванні;

- історичний метод – для дослідження етапів розвитку земельних відносин та децентралізації;
- метод аналізу та синтезу – для комплексного вивчення нормативно-правових і соціально-економічних аспектів;
- метод індукції та дедукції – для аналізу тенденцій розвитку в умовах реформ;
- метод екстраполяції – для формування висновків і рекомендацій;
- монографічний метод – для опрацювання літературних джерел.

Наукова новизна дослідження полягає в поглибленому аналізі нормативно-правових і соціально-економічних аспектів земельних відносин, а також у розробці теоретичних і практичних рекомендацій щодо формування моделі децентралізації влади в Україні.

Практичне значення результатів роботи полягає в необхідності створення ефективної системи державних органів для контролю за дотриманням законодавства у сфері земельних відносин. Результати дослідження можуть бути використані для вдосконалення нормативно-правової та соціально-економічної бази в цій галузі в Україні.

РОЗДІЛ І. ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ НОРМАТИВНО-ПРАВОВИХ АСПЕКТІВ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНИХ ВІДНОСИН У ПРОЦЕСІ СУЧАСНОГО ЗЕМЕЛЕКОРИСТУВАННЯ В УКРАЇНІ

1.1. Поняттєво-теоретична основа земельних відносин

Розвиток людства завжди супроводжувався формуванням певного комплексу соціально-економічних та суспільно-політичних процесів і явищ, що визначають суть суспільних відносин. Зміст, структура та характер прояву цих процесів змінювалися упродовж історичного розвитку, а також відрізняються залежно від конкретних країн і націй. Водночас ключову роль у цих трансформаціях незмінно відіграють **земельні відносини**.

Земля є фундаментальним національним ресурсом, що перебуває під особливим контролем держави. У сфері землекористування в Україні взаємовідносини регулюються **Земельним кодексом України** та низкою спеціалізованих законів, які створюють правове підґрунтя для раціонального використання земельних ресурсів, підтримки різних форм власності, охорони ґрунтів і навколишнього природного середовища, а також гарантування прав усіх учасників земельних відносин — громадян, установ та організацій [5, с. 12–15].

Україна історично є аграрно-промисловою державою з вагомим потенціалом у сфері земельних ресурсів. Зокрема, понад половину території країни займають родючі чорноземи, що становить приблизно 7–8% світового показника. Із 60,3 млн га загальної площі земель близько 70% припадає на сільськогосподарські угіддя, а 10 млн га — на ліси. Україна має один із найвищих показників розораності у світі — 54,2%. У перерахунку на душу населення наявність ріллі в Україні (0,64 га) значно перевищує аналогічні показники в інших європейських країнах — Польщі (0,38 га) та Франції (0,30 га) [35, с. 71–76]. Водночас, попри значні земельні ресурси, їх площа залишається обмеженою.

Задоволення як індивідуальних, так і суспільних потреб формує підґрунтя для взаємодії між окремими особами, що утворює систему суспільних відносин. Основу таких відносин становлять виробничі (економічні) зв'язки, які

охоплюють виробництво, розподіл, перерозподіл, присвоєння та споживання ресурсів. Зовнішнім виявом цих відносин є **майнові відносини**, до яких належать відносини власності та обігу.

Згідно зі статтею 2 **Земельного кодексу України**, земельні відносини становлять систему суспільних зв'язків щодо володіння, користування та розпорядження землею як економічним ресурсом, що має грошову оцінку та є інструментом регіонального розвитку [39].

Суб'єктами цих відносин є громадяни, юридичні особи, органи місцевого самоврядування та органи державної влади. **Об'єктами** — землі, розташовані в межах території України, окремі земельні ділянки, а також права на них, включаючи земельні паї [40].

Земельна реформа в Україні спрямована на трансформацію системи землекористування, скасування державної монополії на право власності на землю, відновлення інституту приватної власності, а також створення нових господарських структур. Реформа охоплює комплекс законодавчих, економічних, технічних і організаційних заходів, спрямованих на вдосконалення земельних відносин, запровадження нових форм землеустрою та розвиток ринку землі. **Структура основних складових земельної реформи** зображена на рисунку 1.1 [12, с. 37–59].

Метою земельної реформи є встановлення ринкової оцінки землі, стимулювання розвитку орендних відносин, формування повноцінного ринку земель та відповідної інфраструктури. Крім того, вона має на меті створення умов для становлення ефективного власника і підприємця, а також забезпечення переходу аграрного сектору на інноваційні та сучасні засади розвитку (рис. 1.2) [9].



Рис. 1.1. Основні складові земельної реформи [12]

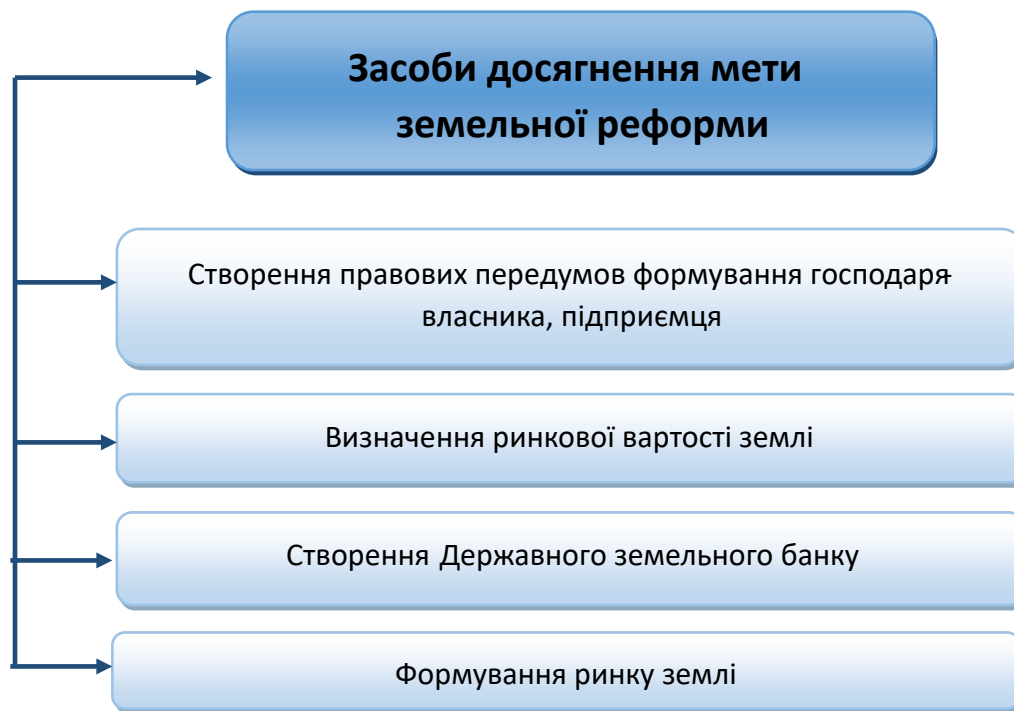


Рис. 1.2. Засоби досягнення мети земельної реформи [9]

Однією з головних цілей земельної реформи в Україні було визначення конкретного власника та користувача земельної ділянки. Проте наразі в державі відсутній ефективний механізм, який би дозволяв у повній мірі реалізувати права громадян на землю сільськогосподарського призначення. Згідно з чинним Земельним кодексом України, право власності на землю включає три ключові елементи: володіння, користування та розпорядження земельною ділянкою, які й утворюють основу земельних правовідносин [39].

У контексті економіки власність означає фактичне володіння (*de facto*), але вона також має юридичну природу (*de jure*), тобто право на володіння, визнане законодавством. Спочатку поняття власності розглядалося як форма громадянських прав у філософії та правовій науці [4, с. 12–15].

Початковою формою земельного права, яка актуальна й сьогодні, є користування. Воно надає особі право використовувати земельну ділянку для особистих цілей, отримуючи результати господарської діяльності. У разі, якщо користувач не є власником землі, встановлюються договірні умови із визначенням порядку користування, строків та оплати.

Володіння — це форма фактичного контролю над землею, яка передбачає право утримувати її у своєму розпорядженні. Це право може бути як законним, так і незаконним — у разі самовільного захоплення ділянки або укладання нелегальних угод [22].

Розпорядження — ще один важливий елемент власності, який дозволяє відчужувати земельну ділянку, здавати її в оренду, передавати у спадок або заставу. Це право є виключною прерогативою власника [12].

Власність як категорія є ключовим показником економічної системи держави. За К. Марксом, власність — це відношення людини до умов власного виробництва як до особистої власності, що, залежно від форми господарювання, набуває різних проявів [13].

Таким чином, фізична або юридична особа, що володіє землею, має право на її володіння, користування і розпорядження. З розвитком суспільного виробництва формується розуміння власності як фундаментальної соціально-економічної категорії.

Власність поєднує як економічний, так і правовий зміст, що дає підстави вважати її складною категорією подвійного характеру. До того ж власність має і соціальну складову, оскільки її розподіл і перерозподіл між членами суспільства регулюється як об'єктивними економічними законами, так і політичними інструментами (державними органами, партіями, профспілками тощо) [13].

У процесі землекористування формуються виробничі відносини: **матеріальні** — що охоплюють систему володіння й користування землею, та **соціально-економічні** — які виникають у процесі застосування землі як засобу виробництва. Сукупність таких відносин утворює зміст земельних правовідносин [17, с. 30–32].

У редакції Земельного кодексу України 1992 року відсутнє чітке тлумачення поняття «земельні відносини». Нове визначення було закріплено у статті 2 чинного Кодексу, де зазначено, що земельні відносини — це суспільні взаємозв'язки щодо володіння, користування та розпорядження землею [38].

Чіткого й універсального визначення цього поняття не існує й в економічній літературі. Більшість науковців пов'язують земельні відносини з правом власності на землю.

У наукових працях українських учених (С.І. Дорогунцова, В.М. Другака, В.М. Кривова, А.Г. Мартина, Л.Я. Новаковського, А.М. Третяка, К.М. Жиленка, В.М. Хлистуна, Г.Д. Гуцуляка) представлено різні підходи до трактування земельних відносин [19].

Зокрема, К.М. Жиленко визначає земельні відносини як взаємодію між господарюючими суб'єктами в процесі управління землею через її використання. На думку В.М. Хлистуна та В.Х. Улюкаєва, важливою складовою цих відносин є управління земельними ресурсами на основі комплексу соціально-економічних, правових, адміністративних та політичних заходів.

Г.Д. Гуцуляк вважає, що земельні відносини належать до економічної бази суспільства як складова виробничих відносин. Є.С. Карнаухова трактує їх крізь призму рентних механізмів — правильного розподілу прибутків, отриманих від використання землі. Інші автори (наприклад, Н.М. Скурська) наголошують на ролі землі як життєвої основи для людини [20].

Найбільш всеосяжне визначення запропонував М.М. Федоров у своїй праці «Економічні проблеми земельних відносин у сільському господарстві», де земельні відносини описуються як «суспільні взаємозв'язки з приводу володіння, користування, розподілу і управління землею на державному, господарському і внутрішньогосподарському рівнях як об'єктом господарювання та засобом виробництва» [19].

Початком земельної реформи в незалежній Україні прийнято вважати 15 березня 1991 року, коли набув чинності перший Земельний кодекс та відповідна постанова Верховної Ради [40]. Водночас фактичним стартом реформи можна вважати прийняття 3 серпня 1990 року Закону «Про економічну самостійність Української РСР» та ухвалення Земельного кодексу УРСР від 18 грудня 1990 року, які вперше закріпили принцип рівноправності різних форм власності [40].

Ці кроки започаткували перший етап земельної реформи, що тривав до проголошення незалежності, протягом якого було створено основи нової земельної політики та започатковано формування сільських господарств нового типу [8].

З урахуванням розглянутих складових реформи, визначення сутності земельних відносин і засобів реалізації земельної політики, можна окреслити основні етапи еволюції земельних відносин в Україні (рис. 1.3) [12].

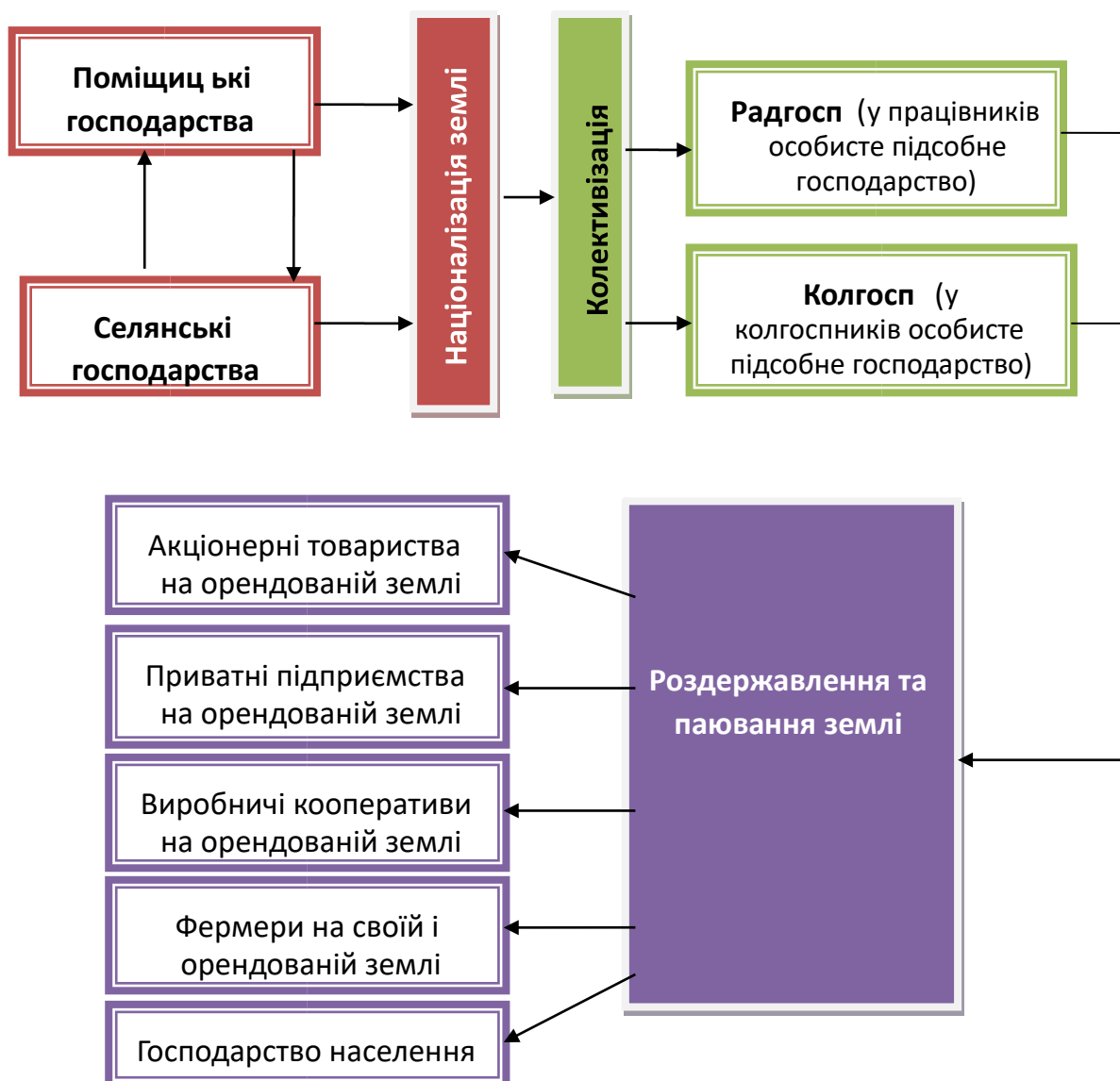


Рис. 1.3. Етапи розвитку земельних відносин в Україні [12]

Другий етап реформування земельних відносин розпочався 15 березня 1992 року з набуттям чинності Постанови Верховної Ради України «Про прискорення земельної реформи та приватизацію землі» та оновленої редакції

Земельного кодексу України [39]. Основною метою цього етапу було надання громадянам України права приватизувати земельні ділянки, які до того часу перебували в їх користуванні. Важливим кроком у цьому напрямі стало ухвалення Декрету Кабінету Міністрів України від 26 грудня 1992 року «Про приватизацію земельних ділянок», який закріпив можливість передачі у приватну власність земельних ділянок для ведення особистого підсобного господарства, садівництва, дачного та гаражного будівництва, а також для присадибного користування [17, с. 30–32].

Цей Декрет також скасував мораторій, передбачений Земельним кодексом України, на відчуження приватизованих земель протягом шести років з моменту набуття права власності. Таким чином, було створено підґрунтя для формування ринку земель, зокрема купівлі-продажу ділянок та оформлення державних актів на право приватної власності.

Упродовж другого етапу в Україні поступово напрацьовувався досвід використання різних форм власності на землю, які вже отримали законодавче закріплення. Важливими кроками в цьому процесі стали зміни до Законів України «Про колективне сільськогосподарське підприємство» (від 4 травня 1993 р.) та «Про селянське (фермерське) господарство» (від 24 червня 1993 р.), що ознаменували початок третього етапу земельної реформи [29].

Третій етап реформування характеризується зростанням уваги до правового регулювання оренди землі. Так, Закони України «Про плату за землю» (редакція від 19 вересня 1996 р.) та «Про оренду землі» (від 6 жовтня 1998 р.) визначили механізми виникнення, реалізації та припинення права оренди, включаючи оренду земельних паїв [41]. Відповідно, селяни мали набути статусу працівників-власників, які отримують дохід не лише в обмін на працю, а й пропорційно до розміру свого земельного внеску в колективне господарство.

Однак на практиці така трансформація не принесла очікуваних результатів. Попри наявність сертифікатів на земельний пай, селяни фактично залишалися відчуженими від управління землею, оскільки ділянки перебували у колективній власності [16, с. 44–48]. Більшість із них не стали фермерами, а залишалися

членами колективних підприємств, у яких не мали реального впливу на господарську діяльність. Їхня прив'язаність до конкретних КСП (колективних сільськогосподарських підприємств) значною мірою обмежувала можливість участі в ринку земельних паїв. До того ж багато селян не знали своїх прав, чим користувалися керівники господарств, що додатково ускладнювало реалізацію земельної реформи. Як наслідок, процес реформування розвивався повільно, із численними негативними наслідками для сільського населення [41].

Наразі третій етап земельної реформи триває. Особливу увагу необхідно приділяти передачі земель ефективним господарюючим суб'єктам, які розглядатимуть землю не лише як засіб виробництва, а й як національне надбання, піклуючись про збереження родючості ґрунтів та екологічну стійкість.

Попри окремі позитивні результати, реформа досі не дала значного поштовху інвестиційній активності в інших секторах економіки чи відчутного підвищення добробуту населення. Дотепер не сформовано механізм вільного обігу земельних ділянок, не вирішено питання іпотечного кредитування, призупинено заходи з охорони земель, картографування, ґрунтових обстежень тощо [38].

Для подолання кризових явищ у земельній сфері Україна має спиратися на нову відтворювальну модель, визначену Загальнодержавною програмою використання та охорони земель на 2006–2015 роки. З огляду на актуальні завдання соціально-економічної політики, необхідно впроваджувати превентивні заходи, іноді навіть радикального характеру, які охоплюватимуть усі сфери державного управління та господарювання [27, с. 65–67].

Тільки за умови комплексного підходу, що інтегрує організаційні, економічні, соціальні, науково-технічні чинники з урахуванням регіональної специфіки, міжнародного досвіду та ринкових механізмів, можливе ефективне оновлення системи земельних відносин. Сучасна структура управління земельними ресурсами в сільському господарстві, як і рівень їх використання, досі не відповідає стратегічним цілям реформи. Формування нових земельних

відносин здебільшого здійснюється без належного методологічного обґрунтування [33, с. 57–59].

Таким чином, фундаментом для побудови ефективної системи земельних відносин має стати концепція соціально орієнтованої ринкової економіки, яка передбачає співіснування різних форм власності та господарювання в агропромисловому комплексі. Водночас необхідне активне застосування державного регулювання, зокрема щодо міжгалузевої координації, інноваційного розвитку, ціноутворення та покращення соціальних умов у сільській місцевості [18].

Досягнення цих цілей можливе лише за умови дотримання певних принципів, які наведено на рис. 1.4.



Рис. 1.4. Принципи земельних відносин в Україні постреформеної доби [12]

Отже, після основних етапів земельної реформи ключовим завданням державної політики залишається усунення наявних недоліків, які досі не дозволяють вважати реформу в Україні завершеною та успішною.

1.2. Нормативно-правове регулювання процесів землекористування

Досягнення цілей земельної реформи потребує не лише вдосконалення нормативно-правової бази на основі вже набутих практичних напрацювань, а й активної участі держави як ефективного регулятора земельних відносин. На нашу думку, розроблення законодавства у сфері земельних відносин обов'язково має супроводжуватися комплексом економічних заходів, спрямованих на державну підтримку всіх форм власності та господарювання. Такий підхід здатен стимулювати відтворювальні процеси в аграрному секторі.

Однією з ключових характеристик трансформації земельних відносин на сучасному етапі є приватизація земельних ресурсів і розвиток багатокладної економіки. Це передбачає поєднання переваг великих виробничих структур із приватною власністю та особистою зацікавленістю у підвищенні продуктивності праці на землі.

Регулювання земельних відносин здійснюється спеціальним земельним законодавством, яке визначає правові засади взаємодії суб'єктів у межах використання землі як основного об'єкта цих відносин [19].

Нормативна база у цій сфері охоплює Конституцію України, Земельний кодекс України та інші нормативно-правові акти [40, 41].

Основною метою Земельного кодексу України є впорядкування земельних відносин для забезпечення права власності на землю громадян, юридичних осіб, держави та територіальних громад, а також створення умов для раціонального використання й належного захисту земельних ресурсів.

Серед основних принципів земельного законодавства варто відзначити рівність усіх суб'єктів права власності на землю, гарантування прав на землю,

дотримання екологічних стандартів, забезпечення ефективного землекористування, а також мінімальне втручання держави в реалізацію цих прав [43].

Предметом правового регулювання у сфері земельних відносин є суспільні відносини, пов'язані з використанням землі, яка виконує різноманітні функції у процесі взаємодії людини з навколишнім середовищем (рис. 1.5) [46].

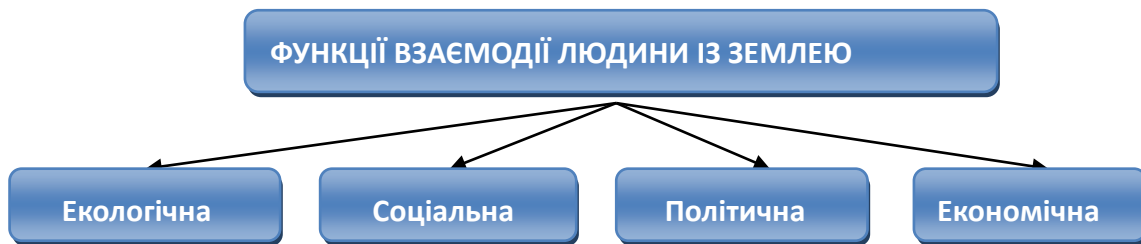


Рис.1.5. Функціонал взаємодії людини із землею [12]

Механізми розвитку земельних відносин поєднують інструменти та підходи адміністративно-правового, фінансово-економічного, організаційного й соціально-психологічного характеру в єдиному середовищі, яке охоплює економічні, екологічні та соціальні складові сталого розвитку суспільства (рис. 1.6) [33, с. 69–75].



Рис. 1.6. Концептуальна модель механізмів розвитку земельних відносин [33]

Нормативно-правові акти, що регулюють соціально-економічні відносини у сфері землекористування, охоплюють питання реалізації багатофункціонального призначення землі. Земельно-правові документи визначають порядок використання земель у сільському та лісовому господарстві, а також регламентують їх застосування як просторової основи для розміщення населених пунктів, об'єктів виробничого, культурного, соціального та іншого призначення, а також для здійснення несільськогосподарської діяльності [36, с. 73–78].

Регулювання земельних відносин частково зумовлене необхідністю виконання землею екологічної функції. У цьому контексті земля розглядається як природний об'єкт, що існує та функціонує незалежно від людини й потребує належного захисту [13].

Землекористування має об'єктивний характер і є складовою частиною соціально-економічних відносин. Його економічна суть визначається фінансовими та виробничими показниками ефективності використання землі, а соціальна складова формує основу комплексних суспільних відносин [29, с. 24–29].

Оскільки земля одночасно є і засобом виробництва, і частиною природного середовища, земельні відносини перебувають у тісному зв'язку з іншими суспільними відносинами щодо природних ресурсів — вод, лісів, флори, фауни тощо. Через таку природну взаємозалежність усіх ресурсів, де земля відіграє провідну роль, земельні відносини належать до єдиної системи екологічних правовідносин.

З огляду на те, що використання одного виду природних ресурсів впливає на стан інших та на довкілля загалом, усі пов'язані з цим суспільні відносини, зокрема й земельні, набувають екологічного змісту [34, с. 51–58].

1.3. Характеристика землевпорядних суб'єкт-об'єктних аспектів в Україні

Земля як матеріальне благо виступає загальним об'єктом земельних відносин і є предметом правового регулювання, що розглядається у кількох аспектах. Відповідно до частини третьої статті 2 Земельного кодексу України, до об'єктів земельних відносин належать [39]:

- усі землі в межах державної території України;
- окремі земельні ділянки;
- майнові права на земельні ділянки, зокрема на земельні частки (паї) (рис. 1.7).



Рис.1.7. Об'єкти земельних відносин [28]

Територія України в межах державного кордону становить суверенну площу, на яку поширюється державна юрисдикція і де відбувається взаємодія інтересів держави, органів місцевого самоврядування та громадян. Усі землі в цих межах є об'єктом земельних відносин до моменту виокремлення конкретних ділянок із визначенням прав на них. Індивідуалізовані земельні ділянки та права на них утворюють окрему категорію об'єктів у системі земельних відносин [28].

Загальна площа земель, що підпадають під юрисдикцію України і є предметом земельного та інших видів правового регулювання, становить 60 354,8 тис. га. До цього показника не включено акваторії континентального шельфу та виняткової морської економічної зони, які регулюються окремо відповідно до внутрішнього й міжнародного права [29].

Земельна ділянка як складова земельних відносин — це визначена частина земної поверхні з установленими межами, розташуванням і правовим статусом. Важливою характеристикою ділянки є її площа в межах однієї з дев'яти категорій

земель. Без цих ознак неможливе її правове оформлення. Межі, координати та площа земельної ділянки встановлюються шляхом землеустрою [29].

Кількість земельних ділянок в Україні змінюється, переважно зростаючи. Їхня кількість завжди перевищує кількість суб'єктів земельних правовідносин, оскільки один власник або користувач може володіти кількома ділянками з різним цільовим призначенням. Наприклад, одна особа може мати ділянки для:

- ведення фермерського господарства;
- будівництва та обслуговування житлового будинку (присадибна ділянка);
- ведення особистого селянського господарства;
- садівництва;
- гаражного будівництва;
- іншої підприємницької діяльності [27, с. 65–67].

Також можливе орендне використання ділянок для сінокосіння, випасання худоби, городництва тощо. Подрібнення земель відбулося, зокрема, в процесі паювання сільськогосподарських угідь, унаслідок чого виникло близько 7 млн нових земельних часток (паїв). Збільшення кількості ділянок очікується також у зв'язку з розмежуванням державної та комунальної власності [21].

Водночас із відкриттям ринку земель сільськогосподарського призначення очікується зменшення кількості ділянок шляхом консолідації земель через їх придбання окремими особами.

Права на земельні ділянки або паї є юридично закріпленими можливостями реалізувати інтереси щодо використання, охорони та відтворення земельних ресурсів. Ці права набуваються шляхом передачі землі у власність або надання в користування. Правовий статус ділянки, її відокремлення та закріплення за певним суб'єктом визначають індивідуалізацію землі [24].

Право на земельну ділянку охоплює територію її поверхні, ґрунтовий шар, рослинність, водні об'єкти, а також простір над і під нею в межах, необхідних для здійснення діяльності згідно з цільовим призначенням. Законодавство передбачає можливість обмеження цих прав нормами водного, лісового, природоохоронного, цивільного та іншого законодавства.

Суб'єктами земельних відносин є особи, які мають правоздатність і дієздатність щодо володіння, користування та розпорядження земельними ресурсами. Відповідно до частини другої статті 2 Земельного кодексу України, такими суб'єктами є громадяни, юридичні особи, органи місцевого самоврядування та органи державної влади [38]. Крім того, до суб'єктів можуть належати іноземці, особи без громадянства, спільні підприємства, іноземні юридичні особи, міжнародні організації, а також держава загалом та її органи.

Суб'єкти поділяються на власників і землекористувачів. Власники мають повний спектр прав — володіння, користування та розпорядження. Землекористувачі володіють і користуються землею, але не мають права розпоряджатися нею.

Стаття 80 Земельного кодексу визначає суб'єктів права власності на землю:

- а) громадяни й юридичні особи (зокрема фізичні особи, підприємства, товариства, кооперативи; у тому числі спільна власність — подружжя, фермери);
- б) територіальні громади населених пунктів — через органи місцевого самоврядування;
- в) держава — через Верховну Раду України, Кабінет Міністрів України, уряд АР Крим, обласні, міські та районні державні адміністрації [1, 9, 38].

Правоздатні громадяни України та юридичні особи можуть бути повноправними учасниками земельних відносин. Їхні права й обов'язки залежать від категорії земель та правового статусу суб'єкта. Іноземці й особи без громадянства можуть набувати право власності лише на ділянки сільськогосподарського призначення в межах населених пунктів або на ті, де розміщені об'єкти їхньої нерухомості.

Законодавство забороняє іноземним особам і організаціям набувати у власність землі сільськогосподарського призначення, однак вони можуть користуватися ними на умовах оренди.

1.4. Оціночні соціально-економічні показники розвитку земельних відносин в Україні

За даними Державної служби України з питань геодезії, картографії та кадастру, Державної служби статистики України та Міністерства юстиції України, стан земельних відносин в Україні на 1 січня 2021 року характеризується показниками, наведеними в таблиці 1.1 [11, с. 16–19].

Таблиця 1.1.

Загальна оцінка земельного стану за основними показниками на
01.01.2021 р. [11]

| <i>Показник</i> | <i>Значення</i> |
|---|-----------------|
| Площа України, млн га | 60,4 |
| - в т.ч. землі с/г призначення | 42,7 |
| Землевласників та землекористувачів, млн. ос. | 25,3 |
| - в т.ч. власники земельних паїв, млн. ос. | 6,9 |
| Кількість с/г виробників, тис. | 45,4 |
| Кількість «одноосібників», млн. ос. | 4,7 |
| Населення, всього, млн. ос. | 42,8 |
| - в т.ч. міське, млн.. ос. | 29,6 |
| - в т.ч. сільське, млн. ос. | 13,2 |

Згідно з даними, наведеними в таблиці 1.2, станом на 01.01.2021 року можна зробити висновок про дію мораторію на частину земельних ресурсів [11].

Таблиця 1.2.

Поширення мораторію на землі [11]

| <i>Вид земель</i> | <i>Площа, млн. га</i> |
|---|-----------------------|
| Всього с/г земель під мораторієм з них: | 41,0 |
| - <i>приватні паї</i> | 27,7 |
| - <i>с/г угіддя державної та комунальної форми власності</i> | 10,5 |
| - <i>приватні землі для ведення товарного с/г виробництва</i> | 1,5 |
| - <i>не с/г угіддя державної та комунальної власності</i> | 1,3 |
| - <i>не стробовані паї</i> | 0,02 |
| С/г підприємства, що не підпадають під мораторію | 1,7 |
| Приватні землі не с/г призначення, що не підпадають під дію мораторію | 0,4 |

Згідно з даними, поданими в таблиці 1.3, відображено стан орендних відносин станом на 01.01.2021 року [17, с. 30–32].

Таблиця 1.3.

Оренда приватних та державних земель

| <i>Показник</i> | <i>Приватні землі, млн.</i> | <i>Державні землі, тис.</i> |
|--|-----------------------------|-----------------------------|
| Укладено договір оренди | 4,7 | 56 |
| Загальна площа орендованих земель, млн. га | 16,6 | 2,5 |
| Вартість оренди, дол./га на рік: | | |
| - <i>поза аукціонами</i> | 38 | 37 |
| - <i>на аукціонах</i> | - | 88 |

Таблиця 1.4 ілюструє стан інших земельних операцій, що здійснювалися на території України станом на 01.01.2021 р. [18, с. 43–50].

Таблиця 1.4. Інші земельні операції (2018-2021 рр.) [18]

| <i>Показник</i> | <i>Всього</i> | <i>В т.ч. с/г землі</i> |
|---------------------------|---------------|-------------------------|
| Продаж земель у власність | | |

| | | |
|--------------------|---------|---------|
| - ділянок | 2529 | 790 |
| - га | 6507,2 | 396,8 |
| Застава земель | | |
| - ділянок | 94 | 3 |
| - га | 61,8 | 9,4 |
| Спадкування земель | | |
| - ділянок | 21543 | 18610 |
| - га | 82398,8 | 78640,3 |

Як свідчить рисунок 1.8, структура власності на землю на відповідну дату має такий вигляд: загальна площа сільськогосподарських угідь становить 41,5 млн га, з яких 31,1 млн га перебуває у приватній власності, 10,4 млн га — у державній, 25,5 тис. га — у комунальній, а 17,4 млн га — у колективній власності [18].



Рис. 1.8. Структура власності сільськогосподарських земель [18]

Згідно з круговою діаграмою на рисунку 1.9, розподіл земель в Україні виглядає наступним чином: 7% земель не використовуються, 8% перебувають в оренді у держави, 56% — орендовані у приватних власників, а 29% обробляються безпосередньо їхніми власниками [19].



Рис. 1.9. Обробка земель [19]

Також, якщо не враховувати одноосібників, розподіл сільськогосподарських виробників за розміром земельного фонду має такий вигляд: 42,1 тис. господарств обробляють 19,9 млн га (площі до 100 га), 27,7 тис. виробників – 0,9 млн га (понад 10 000 га), тоді як 0,2 тис. господарств використовують 3,5 млн га (Рис. 1.10) [15, с. 71–76].

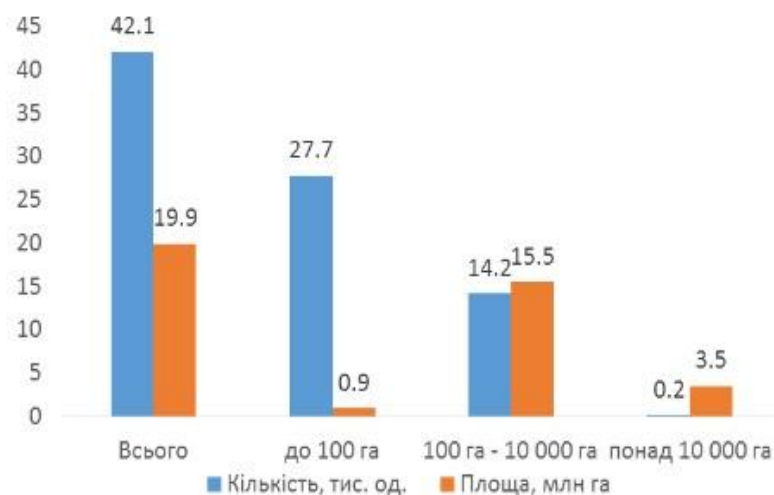


Рис. 1.10. Розподіл с/г виробників за розміром земель [15]

В Україні налічується 6,9 млн осіб, які є власниками земельних паїв, 23,4 млн осіб мають статус приватних власників, а 23,3 млн осіб виступають землевласниками або землекористувачами (Рис. 1.11) [16, с. 44–48].



Рис. 1.11. Власники землі [16]

Таблиця 1.5 відображає статистику щодо повноти реєстрації земель, зокрема кількість зареєстрованих земельних ділянок у державній і приватній власності.

Таблиця 1.5.

Повнота реєстрації земель [24]

| Показник | Державний Земельний Кадастр | Реєстр прав на нерухоме майно |
|-------------------------|-----------------------------|-------------------------------|
| Усього зареєстровано | 42,2 млн. га 68,8% | 3,48 млн. ділянок 13,8% |
| з них: | 6,4 млн. га | 49,2 тис ділянок |
| - у державній власності | 22,2% | 1% |
| - у приватній власності | 22,6 млн. га 72,1% | 3,3 млн. ділянок 14,2% |

Отже, можна стверджувати, що відповідно до даних Державного земельного кадастру, кожна земельна ділянка має визначене цільове призначення згідно з класифікатором земель, категорією власності та правовим режимом використання [39].

РОЗДІЛ II. ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ВЛАДИ ЯК СОЦІАЛЬНОЕКОНОМІЧНА СКЛАДОВА УПРАВЛІННЯ ЗЕМЕЛЬНИМИ РЕСУРСАМИ В УКРАЇНІ

2.1. Правові засади формування цілей децентралізації влади

Україна, як демократична держава, що обрала європейський вектор розвитку, визначила децентралізацію одним із трьох ключових напрямів реформування.

У контексті Конституції децентралізація реалізується через принцип народного суверенітету, згідно з яким народ здійснює владу як безпосередньо, так і через органи державної влади та місцевого самоврядування (стаття 5 Конституції України) [40]; принцип поділу влади на законодавчу, виконавчу та судову (стаття 6); принцип правопорядку, що передбачає, що органи влади та посадові особи мають діяти виключно в межах повноважень і у спосіб, визначений Конституцією та законами (стаття 19); а також через розмежування повноважень парламенту, Президента, уряду, органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування (розділи IV, V, VI, XI Конституції); принципи територіального й адміністративно-територіального устрою (розділи IX, X) [39; 40; 41].

Існує велика кількість підходів до розуміння децентралізації публічної влади, державного управління, її змісту, ознак, типологій та класифікацій залежно від предмету дослідження [39].

Згідно з «Енциклопедією державного управління», децентралізація розглядається як форма територіального устрою влади, за якої держава делегує повноваження з окремих питань або у визначених сферах місцевим і регіональним структурам, які не входять до системи виконавчої влади та мають від неї відносну автономію. Це складне й багатогранне явище, що передбачає передачу певного обсягу повноважень центральних органів влади до нижчих рівнів управління, які мають відповідні права, обов'язки та ресурси. Головна

мета такого перерозподілу – забезпечення ефективного прийняття управлінських рішень на всіх рівнях – державному, регіональному та місцевому [4, с. 167].

Як зазначено на урядовому порталі, присвяченому реформі децентралізації, під цим поняттям розуміється передача значних повноважень і бюджетних ресурсів від державних органів до органів місцевого самоврядування, щоб рішення ухвалювалися якомога ближче до людей – там, де їхнє втілення є найбільш ефективним [15].

Основна ціль децентралізації в Україні полягає у зміцненні ролі місцевого самоврядування, розширенні повноважень представницьких органів територіальних громад у питаннях управління місцевими справами, а також у вилученні в місцевих держадміністраціях функцій, пов'язаних із формуванням і виконанням районних та обласних бюджетів.

Правове підґрунтя децентралізації закладене у законах України «Про місцеве самоврядування в Україні» та «Про місцеві державні адміністрації». Важливим кроком стало затвердження Кабінетом Міністрів «Концепції реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні» [41].

Концепція має на меті визначення напрямів, механізмів і строків формування ефективної системи місцевого самоврядування і територіальної організації влади, що дозволяє створити повноцінне середовище для життя громадян, забезпечити якісні й доступні публічні послуги, розвиток інститутів прямої демократії, узгодити інтереси держави з потребами територіальних громад [20].

Реалізація Концепції проходила у два етапи: підготовчий – у 2014 році, та основний – у 2015–2017 роках. У межах першого етапу, 17 червня 2014 року, було прийнято Закон України «Про співробітництво територіальних громад» [1]. У 2015 році Інститут громадянського суспільства разом із Програмою Ради Європи підготували практичний коментар до цього закону для Міністерства регіонального розвитку. Мета закону – створити правові умови для об'єднання ресурсів територіальних громад з метою спільного вирішення питань місцевого значення [41].

Крім того, Кабінет Міністрів затвердив Державну стратегію регіонального розвитку до 2020 року. Документ визначає цілі державної регіональної політики, завдання органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, а також забезпечує узгодженість регіональної політики з іншими державними стратегічними напрямками, що стосуються територіального розвитку.

Ця стратегія має на меті вирішення соціальних проблем, підвищення економічного потенціалу регіонів, продуктивності економіки, прибутковості бізнесу та добробуту громадян. Водночас досягнення цих цілей вимагає ефективного фіскального механізму та механізму справедливого перерозподілу ресурсів, інакше існує ризик посилення дисбалансів між економічно розвинутими містами та іншими територіями країни [17].

Розроблення стратегії відбувалося з урахуванням змін, які сталися у розвитку регіонів за останні роки (рис. 2.1) [38].

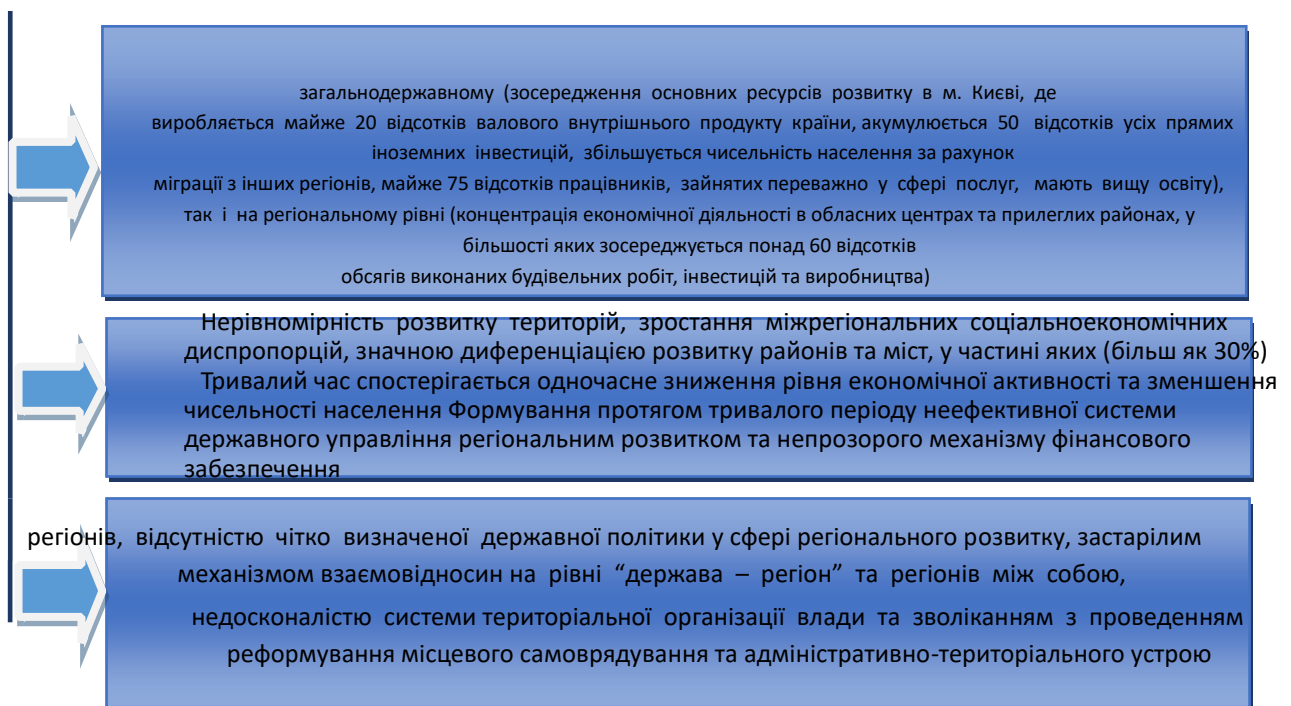


Рис. 2.1. Концепція децентралізації регіонів України

Джерело: авторська розробка за джерелом [17]

У вересні Верховна Рада України ратифікувала Додатковий протокол до Європейської хартії місцевого самоврядування щодо права громадян брати

участь у діяльності органів місцевого самоврядування [8]. Цим документом Україна взяла на себе зобов'язання забезпечити умови для розширення можливостей громадян щодо участі в ухваленні рішень органами місцевого самоврядування та сприяти розвитку місцевої демократії. Відтепер зазначений Протокол, як і сама Хартія, є частиною національного законодавства України.

У зв'язку з набуттям чинності Законом України «Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи» від 28 грудня 2014 року [5], Державна фіскальна служба України оприлюднила Інформаційний лист «Про особливості встановлення ставок з місцевих податків та зборів» [19]. У ньому деталізуються положення закону, спрямовані на посилення фінансової спроможності місцевих рад шляхом встановлення переліку місцевих податків (зокрема, податку на майно та єдиного податку), а також місцевих зборів (збір за паркування транспортних засобів і туристичний збір).

У рамках другого етапу реалізації Концепції було ухвалено Закон України «Про засади державної регіональної політики» [7], що заклав правові основи для впровадження нової моделі регіональної політики, яка охоплює ширший спектр завдань, аніж проста підтримка регіонального розвитку.

На цьому ж етапі було прийнято Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [6], який запровадив чіткий механізм добровільного об'єднання громад — механізм, який раніше на законодавчому рівні був відсутній. Добровільне об'єднання сіл, селищ та міст базується на таких засадах: дотримання Конституції та законів України, добровільність, економічна доцільність, підтримка з боку держави, повсюдність місцевого самоврядування, прозорість, відкритість та відповідальність. Визначальним принципом є добровільність, що супроводжується створенням стимулів для об'єднання громад.

Таким чином, децентралізація постає як ключова умова успішного територіального розвитку, основа демократизації та справжньої реалізації принципів народовладдя [23].

На етапі практичного впровадження Концепції реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні сформовано нову законодавчу базу, яка забезпечує реалізацію прав територіальних громад на місцях та відповідає курсу європейського розвитку місцевого самоврядування. Водночас реформування цієї сфери є багатограним процесом, що потребує подальшого комплексного підходу до вдосконалення чинного законодавства України [37].

Формування цілей децентралізації

Визначення цілей децентралізації є надзвичайно важливим, адже ця реформа управлінської системи виходить за межі локального чи регіонального рівня і має загальнодержавне значення, спрямоване на посилення стійкості країни. Децентралізація відкриває можливості для активної участі громадян в управлінні на місцевому рівні. Водночас забезпечення територіальної цілісності України виступає ключовою передумовою для передачі владних повноважень від центру до регіонів через територіальні громади [1].

Особливістю української моделі децентралізації є її комплексний характер: паралельно відбуваються трансформації системи місцевого самоврядування, адміністративно-територіального устрою та регіональної державної політики.

У межах цієї реформи передбачається створення ефективної системи місцевого самоврядування, яка включає формування спроможних територіальних громад, обрання відповідальних представницьких органів, створення професійних виконавчих структур і забезпечення їх необхідними повноваженнями та ресурсами (див. рис. 2.2) [41].

Серед основних проблем, які має подолати реформа децентралізації в Україні, слід виокремити кілька ключових напрямів. Насамперед це посилення ролі органів місцевого самоврядування та впровадження принципу субсидіарності [11, с. 17].

– Наразі повноваження місцевих рад залишаються обмеженими, а межі їхньої відповідальності недостатньо чітко окреслені порівняно з функціями місцевих державних адміністрацій. Зокрема, йдеться про повноваження, які

органи місцевого самоврядування передають місцевим державним адміністраціям згідно з рішеннями районних чи обласних рад, а також про делеговані законом повноваження виконавчої влади. Така ситуація знижує ефективність місцевого самоврядування у вирішенні питань місцевого значення в межах Конституції та законодавства України. Власні виконавчі органи створено лише в міських, селищних, сільських та районних у містах радах, у той час як обласні й районні ради змушені делегувати повноваження на виконання власних рішень — наприклад, щодо реалізації програм соціально-економічного чи культурного розвитку — місцевим державним адміністраціям [54].

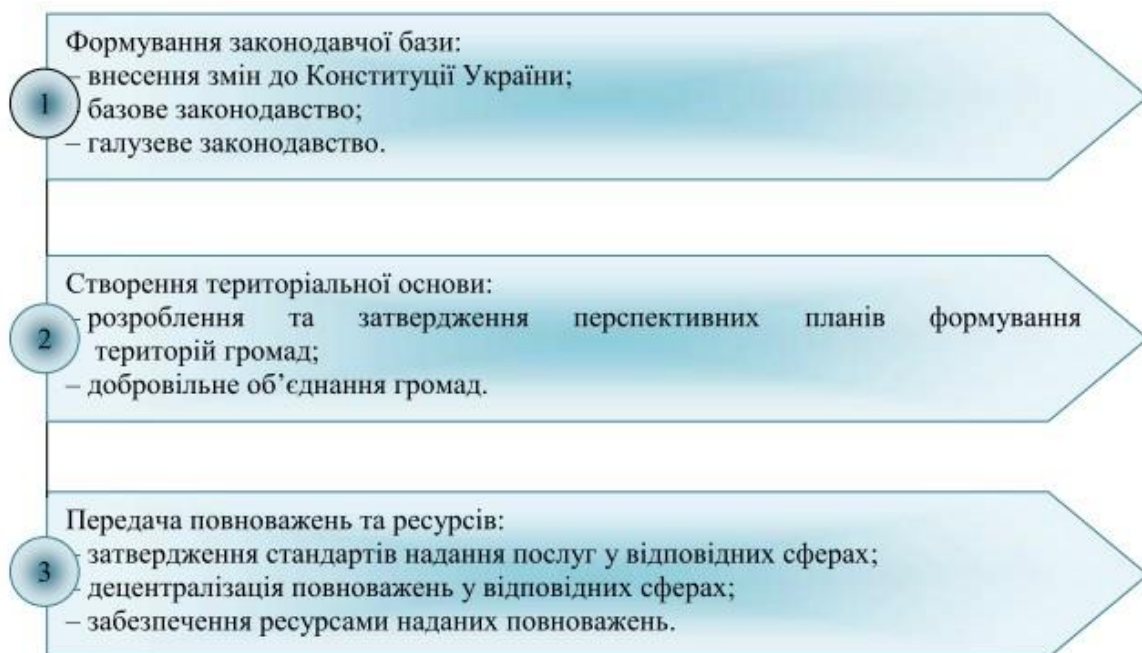


Рис. 2.2. Концепція децентралізації

Джерело: авторська розробка за джерелом [6]

– Ще одна проблема — надмірна централізація у сфері бюджетно-фінансового управління. Місцеві бюджети залишаються слабкими та значною мірою залежними від державного фінансування. Повноваження органів місцевого самоврядування у формуванні бюджету є обмеженими, а обсяги фінансових ресурсів для виконання делегованих функцій — недостатніми. Доходи місцевих бюджетів залишаються низькими, що ускладнює реалізацію державних зобов'язань на місцях [54].

– Відкритим залишається і блок земельних питань, зокрема: врегулювання процедур землевідведення, реєстрації прав власності на землю та прозорого управління земельними ресурсами. Найбільш дискусійне питання — визначення органу, уповноваженого розпоряджатися землями за межами населених пунктів: чи це мають бути органи центральної влади, чи місцевого самоврядування. На практиці землі, що розташовані на території сільських, селищних і міських рад, але не включені до складу населених пунктів, не перебувають у підпорядкуванні органів місцевого самоврядування. Внаслідок цього громади позбавлені реального впливу на процеси управління такими земельними ділянками, включно з передачею їх в оренду чи зміною цільового призначення.

– Другою важливою проблемою є необхідність трансформації застарілого адміністративно-територіального устрою, успадкованого з радянських часів, відповідно до сучасних вимог та викликів XXI століття. Серед ключових недоліків нинішньої системи — значні диспропорції між адміністративно-територіальними одиницями, відсутність територіальної цілісності деяких із них, а також випадки, коли територіальні громади сіл, селищ і міст включено до складу інших громад або розміщено на території інших адміністративних одиниць [1].

Реформа децентралізації має на меті створення безпечного, зручного та сталого середовища для життя населення України. Основними її засадами є передача повноважень від центральної влади до найнижчого рівня управління, відповідне забезпечення цих повноважень фінансовими ресурсами, а також збереження ефективного державного нагляду за діяльністю органів місцевого самоврядування (див. рис. 2.3) [54].

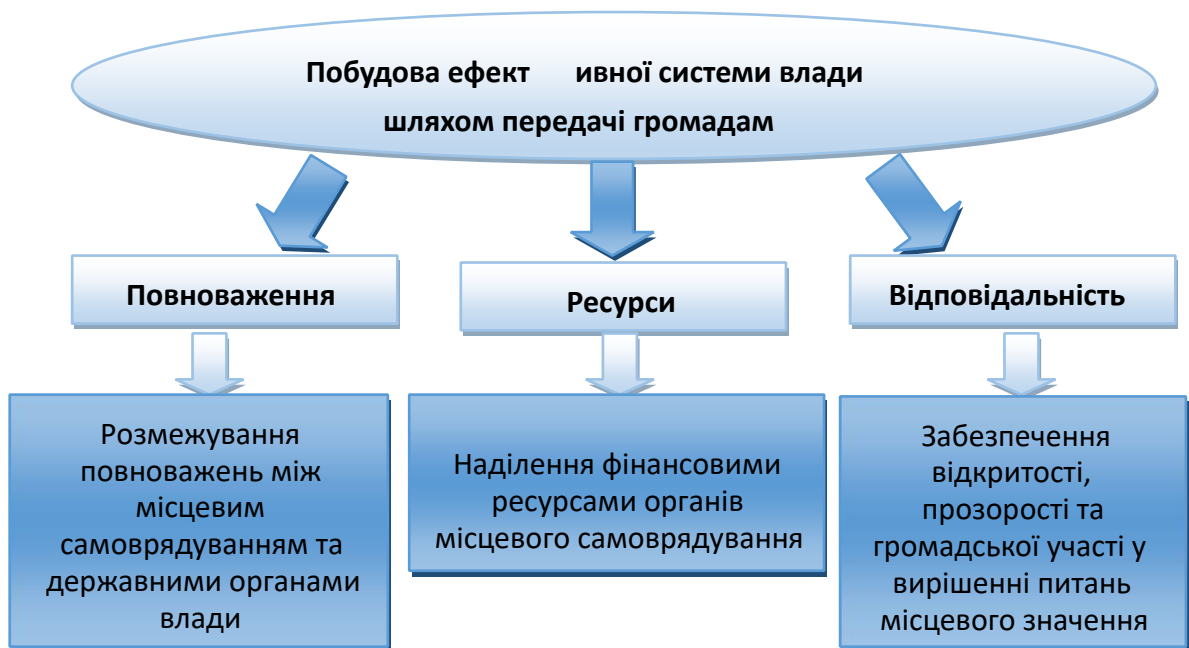


Рис. 2.3. Стратегічна основа децентралізації

Джерело: авторська розробка за джерелом [1]

Європейський та світовий досвід демонструє, що вирішення локальних проблем є найбільш ефективним саме на місцевому рівні.

Децентралізація — це процес, що передбачає передачу повноважень від центру до органів місцевого самоврядування, які розташовані найближче до громадян. Це охоплює не лише розширення повноважень, а й забезпечення громад належними фінансовими ресурсами, які уможливають самостійне вирішення місцевих питань. Запровадження підзвітності органів місцевого самоврядування перед виборцями підвищує ефективність їхньої діяльності, водночас відповідальність перед державою забезпечує дотримання законності [1, с. 68].

Основна мета децентралізації полягає у відмові від централізованої моделі управління та створенні спроможної системи місцевого самоврядування, яка сприятиме ефективному управлінню територіями, наданню якісних публічних послуг, формуванню повноцінного середовища для життя громадян, розвитку народовладдя, а також гармонізації інтересів держави та територіальних громад [3, с. 62].

У межах реформи місцевого самоврядування та децентралізації влади в Україні визначено кілька ключових цілей:

1. Формування ефективної системи адміністративно-територіального устрою:

- завершення підготовки та затвердження перспективних планів створення спроможних громад у всіх регіонах України;
- зменшення впливу обласних рад на процес формування цих планів;
- розроблення та затвердження Методики формування госпітальних округів;
- ухвалення постанов Кабінету Міністрів України щодо складу госпітальних та адміністративних округів;
- спрощення процедури створення ОТГ шляхом впровадження механізму приєднання;
- запровадження процедури визнання спроможності громад на рівні Кабінету Міністрів;
- унормування повноважень районних рад і адміністрацій в умовах створення ОТГ;
- законодавче закріплення порядку утворення, реорганізації, перейменування адміністративно-територіальних одиниць [41].

2. Забезпечення якісних та доступних публічних послуг:

- передача органам місцевого самоврядування функцій архітектурно-будівельного контролю;
- делегування функцій з реєстрації місця проживання, юридичних і фізичних осіб — підприємців, громадських об'єднань, прав на нерухомість, доступу до земельного кадастру тощо [54].

3. Посилення участі громад у процесі прийняття рішень:

- впровадження механізмів громадянської участі: місцеві ініціативи, слухання, збори, електронні петиції, громадська експертиза, дорадчі органи;
- законодавче закріплення права на місцевий референдум та визначення його компетенції;

– удосконалення порядку створення органів самоорганізації населення, делегування їм частини повноважень (без владних), забезпечення фінансування їх діяльності [54].

4. Розвиток регіональної політики та підвищення конкурентоспроможності:

– збільшення обсягу Державного фонду регіонального розвитку (ДФРР) до 1,5 % державного бюджету;

– удосконалення механізмів розподілу коштів фонду з акцентом на реалізацію регіональних стратегій;

– забезпечення прозорості відбору проєктів для фінансування;

– організація моніторингу ефективності використання коштів і запровадження системи звітності;

– впровадження середньострокового бюджетного планування для проєктів розвитку [41].

5. Контроль за законністю діяльності органів місцевого самоврядування:

– здійснення державного нагляду за актами органів місцевого самоврядування адміністраціями вищого рівня;

– можливість дострокового припинення повноважень органів місцевого самоврядування у разі їхньої бездіяльності або загрози національній безпеці [54].

Дієва система публічного управління має ґрунтуватися на чіткому розмежуванні повноважень між державними органами та органами місцевого самоврядування, створенні належних умов для їх функціонування, забезпеченні відкритості, прозорості та залученні громадськості до вирішення місцевих питань.

Конкурентоспроможність регіонів повинна базуватися на раціональному використанні ресурсів, розвитку бізнесу та ефективному міжрегіональному співробітництві.

Якість публічних послуг має відповідати державним стандартам і принципам доступності.

Отже, децентралізація є однією з ключових реформ в Україні, що передбачає посилення ролі регіонального самоврядування у реалізації економічних і структурних перетворень. Вона сприяє диверсифікації місцевої економіки, покращенню управління майном, розширенню міжрегіонального та транскордонного співробітництва в різних сферах суспільного життя [54].

Особливістю децентралізації в Україні є те, що вона поєднується з реформами місцевого самоврядування, виконавчої влади на місцях, адміністративно-територіального устрою та державної регіональної політики.

2.2. Характеристика закордонного досвіду земельних відносин

Демократичні трансформації, що тривають в Україні, тісно пов'язані з необхідністю оновлення системи органів публічної влади та посилення інститутів громадянського суспільства.

Практика зарубіжних держав свідчить, що ефективно територіальне управління, зміцнення місцевого самоврядування та формування самодостатніх громад неможливі без упровадження децентралізації. Саме вона є ключовою умовою забезпечення гідного рівня життя населення та надання якісних публічних послуг на місцях [55].

З огляду на те, що більшість розвинених країн світу мають значний досвід реалізації децентралізаційних процесів, їхній приклад набуває особливої ваги для України.

Водночас слід зазначити, що у світі не існує єдиної універсальної моделі чи методики децентралізації, яку можна було б повністю перенести в українські реалії без належної адаптації.

Історичні особливості розвитку кожної країни зумовили появу різних типів місцевого самоврядування, кожен з яких має власні унікальні форми та механізми взаємодії органів місцевого самоврядування з центральною владою [1].

Сьогодні в європейських країнах виокремлюють три базові моделі місцевого самоврядування, що сформувалися в результаті муніципальних реформ: англосаксонську, континентальну та змішану [1].

Формування взаємовідносин між центральною та місцевою владою, навіть у межах однієї моделі, супроводжується певними особливостями, зумовленими специфікою національного законодавства, історичним контекстом, культурними та релігійними чинниками.

Попри різноманіття моделей місцевого самоврядування та національних підходів до розподілу повноважень між державними й місцевими структурами, для більшості європейських країн характерні спільні риси, що визначають зміст децентралізаційних процесів.

Наразі можна виокремити п'ять ключових характеристик, які найбільш яскраво відображають суть децентралізації в країнах Європи (рис. 2.4) [22].

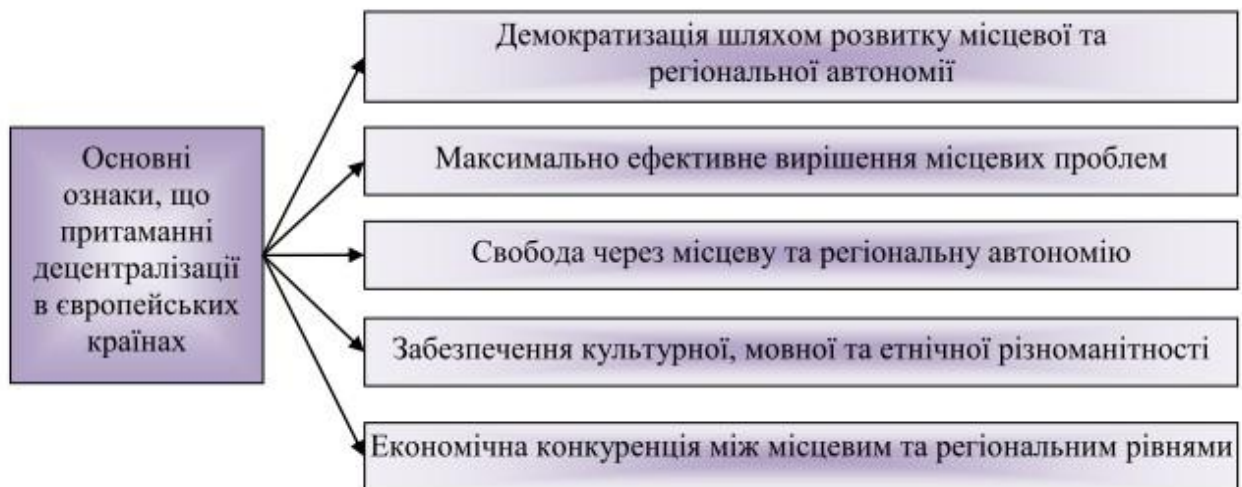


Рис. 2.4. Ознаки децентралізації в європейських країнах

Джерело: авторська розробка за джерелом [22, с.17]

Міжнародний досвід свідчить про важливу роль децентралізації в країнах, які перебувають на етапі глибоких трансформацій системи державного управління. Зокрема, для держав із перехідною економікою децентралізація є ефективним інструментом зміни ключових характеристик суспільства, відкриваючи нові можливості для місцевого розвитку.

Розглянемо детальніше, як відбувалися процеси децентралізації в низці європейських країн, які тривалий час дотримувалися централізованої моделі управління.

Наприклад, Франція, що до 1980-х років залишалася високоцентралізованою державою, здійснила масштабні реформи, які стали передумовою для децентралізації влади та демократизації публічного управління. Упродовж 1982–1986 років було ухвалено понад 40 законодавчих актів, що сприяли реформуванню. Основною метою цих змін була модернізація адміністративної системи шляхом підвищення її ефективності у вирішенні повсякденних проблем громадян та підтримці місцевих економічних ініціатив [12, с. 109].

Завершальний етап реформи було закріплено на конституційному рівні шляхом ухвалення 28 березня 2003 року змін до Конституції Франції. Згідно з новими положеннями, головними суб'єктами місцевої публічної влади було визнано територіальні колективи: комуни, департаменти, регіони, колективи зі спеціальним статусом і заморські території. Ці колективи отримали право самостійно ухвалювати рішення в межах визначених повноважень, обирати представницькі органи та користуватися нормативною автономією.

Іншим прикладом є Італія, де внаслідок децентралізаційних перетворень сформувалася трирівнева система управління: регіон – провінція – комуна. Регіональні бюджети стали основним джерелом фінансування освітніх послуг, охорони здоров'я, інфраструктурних проєктів та адміністративного обслуговування бізнесу [2, с. 134]. Ця модель довела свою ефективність у покращенні управління бюджетними ресурсами, якості надання послуг і активізації економіки на місцях.

Результати аналізу децентралізаційних реформ у різних державах свідчать, що цей процес має як переваги, так і певні недоліки. Серед позитивних наслідків децентралізації варто виокремити: стимулювання розвитку громадянського суспільства; набуття громадянами практичного досвіду участі в демократичному управлінні; підвищення ефективності використання бюджетних коштів із

урахуванням потреб громади; створення умов для місцевого економічного розвитку; зростання прозорості у процесі прийняття рішень; поліпшення якості та доступності публічних послуг; підвищення відповідальності місцевих органів влади [54].

Водночас децентралізація має й ризики. Серед недоліків зазвичай називають: ускладнення державного контролю за макроекономічною політикою; послаблення узгодженості в реалізації делегованих повноважень; ризики уповільнення загальнодержавних програм через домінування місцевих політичних інтересів; намагання центральної влади уникнути відповідальності за надання базових послуг; а також невідповідність між обсягом делегованих повноважень і наявними ресурсами для їх реалізації.

Аналіз досвіду різних країн підтверджує, що кожна модель децентралізації є унікальною та формується під впливом національних особливостей. Тому запозичення іноземного досвіду без належної адаптації до реалій країни може бути неефективним. Утім, на основі кращих практик можна визначити ключові напрями реформування системи управління в Україні:

- формування дієвої регіональної політики, що сприятиме збалансованому розвитку громад і регіонів;
- забезпечення дотримання принципу субсидіарності як засобу врегулювання суперечностей між виконавчими органами та місцевим самоврядуванням;
- реалізація адміністративно-територіальної реформи із гарантуванням збереження унітарності держави;
- розширення повноважень громад у вирішенні життєво важливих питань;
- проведення бюджетної реформи з урахуванням як загальнонаціональних, так і місцевих інтересів.

Загалом, міжнародна практика доводить, що децентралізація є потужним чинником демократизації суспільства, становлення громад як суб'єктів політики, зростання ініціативності, відповідальності, а також підвищення якості надання послуг. Її впровадження позитивно впливає на управлінську, фінансову,

соціальну та політичну сфери, сприяючи подоланню системних викликів і консолідації держави [11, с. 17].

Отже, результатом ефективної децентралізації має стати побудова сучасної, демократичної та сильної держави з розвиненим місцевим самоврядуванням, спроможним автономно вирішувати місцеві проблеми та забезпечувати населення якісними публічними послугами.

2.3. Потенціал використання земельних ресурсів територіальних громад в сфері соціально-економічних відносин

Землі, розташовані в межах населених пунктів України, характеризуються значним ринковим потенціалом і високим рівнем доступності для приватизації. Поєднання великої кількості учасників земельних правовідносин, чіткої ідентифікації суб'єктів, розвиненої інфраструктури, низького рівня зайнятості та високої оцінки прибутковості цих земель формує сприятливе середовище для їх першочергового залучення до економічного обігу. З огляду на інвестиційну привабливість таких територій, введення їх у ринковий обіг передбачає надходження як прямих інвестицій, так і опосередкованих — через механізми бюджетної системи, як на первинному, так і на вторинному ринку. Джерелами інвестицій виступають кошти, отримані від реалізації земельних ділянок, а також додатковий капітал, залучений покупцями у зв'язку з придбанням земель.

Ринок земель населених пунктів має потенціал для істотного розширення доходної бази як місцевих, так і державного бюджетів. Саме формування ринку землі може стати основою для створення довготривалих фінансових механізмів підтримки та розвитку територіальних громад. Реалізація цього процесу вимагає вирішення як поточних, так і стратегічних завдань, серед яких: формування необхідних передумов для функціонування ринку, реалізація інвестиційного та фіскального потенціалу, забезпечення прозорості операцій, а також правове регулювання діяльності в межах чинного законодавства.

Цивілізований ринок землі є ключовим елементом, що забезпечує інвестиційну привабливість земельного фонду країни — як у формі прямих інвестицій, так і опосередкованих надходжень через бюджети різних рівнів [51].

Продаж земельних ділянок стимулює інвесторів до активного вкладення коштів у національну економіку, сприяє розвитку будівництва, модернізації та розширенню підприємств, покращенню інфраструктури, підвищенню інтенсивності господарювання, а також поліпшенню стану земельних ресурсів. Крім того, за рахунок податкових надходжень і зборів, отриманих від операцій із землею, частина фінансових ресурсів спрямовується на розвиток місцевої інфраструктури, що опосередковано посилює інвестиційний процес [27].

Для забезпечення стабільності й надійності ринку землі важливо, аби інвестори — як ті, що вкладають власні кошти, так і ті, що залучають позикові ресурси, зокрема через земельні фінансові інструменти, — мали гарантії захисту своїх прав і інтересів з боку держави та законодавства України.

Соціально орієнтований розвиток ринку землі тісно пов'язаний з ефективним використанням бюджетного потенціалу земельних ресурсів, що може бути досягнуто шляхом збільшення доходів від реалізації ділянок комунальної власності, а також нарощення надходжень у вигляді податків і зборів із приватних операцій із землею (рис. 2.5). Проте наразі ці можливості задіяні лише частково [54].

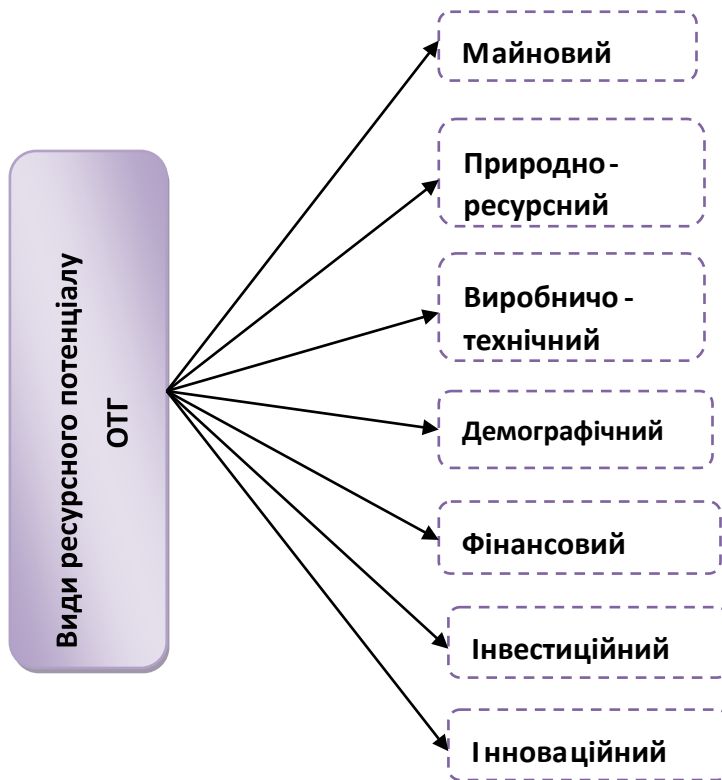


Рис.2.5. Алгоритм видів ресурсного потенціалу об'єднаної територіальної громади

Джерело: побудовано автором за джерелом [53]

Станом на сьогодні серед усіх джерел фінансування місцевого розвитку на практиці найчастіше використовуються ті, що безпосередньо забезпечують грошові надходження. Значно рідше органи місцевого самоврядування вдаються до таких інструментів, як передача майна чи майнових прав, а також до форм співпраці з бізнесом — наприклад, у рамках державно-приватного партнерства, реалізації інвестиційних проєктів чи впровадження інноваційних науково-технічних програм.

Особливістю класифікації джерел фінансування за способом залучення є її комплексний характер, оскільки вона поєднує елементи інших класифікаційних підходів. Згідно з цим підходом, до основних джерел фінансування місцевого соціально-економічного розвитку належать [4]:

- бюджетні джерела;
- інвестиційні ресурси;
- кредитні ресурси;

- гранти.

Прикладами внутрішніх бюджетних джерел є надходження від податкових і неподаткових платежів, а також від реалізації або здачі в оренду об'єктів комунальної власності. Такі джерела можуть бути як відновлюваними, так і невідновлюваними. До перших належать, наприклад, орендні платежі за користування комунальною землею або нерухомістю — вони забезпечують регулярні надходження без втрати права власності. Натомість кошти, отримані в результаті продажу таких активів, мають невідновлюваний характер і, відповідно, не є стабільним джерелом надходжень [25, с. 66–70].

Перспективним напрямом є використання окремих видів внутрішніх бюджетних ресурсів для фінансування локальних ініціатив. Це дозволяє не лише реалізовувати проєкти, а й сприяти зростанню власних доходів громади. Наприклад, використання коштів, отриманих від оренди комунального майна, може бути спрямоване на підтримку місцевого підприємництва, що, своєю чергою, здатне генерувати додаткові доходи для бюджету громади.

2.4. Повноваження органів місцевого самоврядування в сфері земельних відносин

Стабільний розвиток суспільства та ефективне функціонування державних інституцій неможливі без досягнення гармонії між загальнодержавними інтересами та інтересами регіонального населення і територіальних громад. Конституція України закріплює існування двох форм влади на місцях: місцевих державних адміністрацій, які є представниками виконавчої влади, та органів місцевого самоврядування, що здійснюють публічну владу від імені громад. Основний Закон гарантує самостійність місцевого самоврядування, виключаючи можливість його підміни органами виконавчої влади.

Процеси демократизації суспільного життя, розвиток громадянського суспільства та побудова ефективної системи управління неможливі без реалізації децентралізації влади, передачі функцій і повноважень від центру на місця, а також запровадження реального місцевого самоврядування [31].

Регулювання повноважень органів місцевого самоврядування у сфері земельних відносин здійснюється на основі таких нормативно-правових актів:

- Конституції України;
- Земельного кодексу України;
- Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» та інших актів

законодавства.

Згідно зі статтею 140 Конституції України, право місцевого самоврядування належить територіальній громаді — жителям села або добровільного об'єднання кількох населених пунктів (сіл, селищ, міст), які мають змогу самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах чинного законодавства [39]. Це право реалізується як безпосередньо громадянами, так і через органи місцевого самоврядування — сільські, селищні та міські ради й їхні виконавчі органи. Районні та обласні ради виступають представниками спільних інтересів громад населених пунктів на відповідному рівні.

У Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначено ключові поняття, зокрема:

– **територіальна громада** — сукупність жителів, які постійно проживають у межах адміністративно-територіальної одиниці (села, селища, міста) або об'єдналися добровільно й мають спільний адміністративний центр;

– **представницький орган місцевого самоврядування** — виборний орган (рада), що складається з депутатів і має повноваження представляти інтереси громади та приймати рішення від її імені;

– **районні та обласні ради** — органи місцевого самоврядування, які реалізують спільні інтереси громад сіл, селищ і міст відповідно до закону, що регулює їхню діяльність [54].

Крім того, органи місцевого самоврядування, зокрема керівництво об'єднаних територіальних громад, наділені відповідними повноваженнями для ухвалення правомірних рішень у сфері землекористування (див. таблицю 2.2) [38].

Таблиця 2.2

Повноваження органів місцевого самоврядування в об'єднаних громадах

| Види повноважень | Зміст повноважень |
|------------------|---|
| Власні | Планування розвитку громади та формування бюджету |
| | Економічний розвиток, залучення інвестицій, розвиток підприємництва |
| | Управління земельними ресурсами, надання дозволів на будівництво, прийняття будівель в експлуатацію |
| | Розвиток місцевої інфраструктури: утримання та будівництво доріг; водо-, тепло-, газопостачання і водовідведення та благоустрій території |
| | Надання житлово-комунальних послуг (теплопостачання і водовідведення, управління відходами, утримання об'єктів комунальної власності) |
| | Утримання вулиць і доріг на території громади |
| | Організація пасажирських перевезень на території громади |
| | Громадська безпека силами муніципальної поліції |
| | Пожежна охорона |
| Делеговані | Соціальна допомога через територіальні центри в громадах |
| | Адміністративні послуги через центри їх надання в громадах |
| | Управління школами та дитсадками |
| | Первинна медична допомога |
| | Утримання та організація роботи будинків культури, клубів, бібліотек, стадіонів, спортивних майданчиків |

**Розраховано автором за даними Держгеокадастру за відповідні роки.*

Із набуттям чинності Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розмежування земель державної та комунальної власності» з 1 січня 2013 року було визначено, що до земель

комунальної власності відповідних територіальних громад належать земельні ділянки, на яких розташовані об'єкти нерухомості, що перебувають у комунальній власності, а також землі, які перебувають у постійному користуванні органів місцевого самоврядування, комунальних підприємств, установ та організацій. Крім того, до них належать усі землі в межах населених пунктів, за винятком ділянок, що перебувають у державній або приватній власності [44].

Стаття 122 Земельного кодексу України визначає компетенцію органів виконавчої влади та місцевого самоврядування щодо надання земель у власність або користування. Згідно з нею, сільські, селищні та міські ради мають повноваження передавати земельні ділянки з комунальної власності відповідних територіальних громад для різних потреб. Водночас обласні та районні ради можуть передавати у власність чи користування землі, що належать до спільної власності територіальних громад [45].

Відповідно до статті 10 Земельного кодексу України, районні ради мають право розпоряджатися землями спільної власності громад, розташованими на території відповідного району [38].

До складу виконавчих органів місцевого самоврядування входять: голова громади, його заступники, секретар ради, а також структурні підрозділи, які займаються питаннями фінансів, комунальної власності, юридичного забезпечення, житлово-комунального господарства, екології, економічного розвитку, архітектури та інфраструктури, містобудівного кадастру, кадрової роботи, ведення реєстру виборців, надання адміністративних послуг, надзвичайних ситуацій, архівної справи, освіти, культури, охорони здоров'я, соціального захисту, молоді та дітей. До виконавчого комітету також входять старости територіальної громади [24].

На підставі статті 12 Земельного кодексу України сільські, селищні та міські ради мають право розпоряджатися землями комунальної власності територіальних громад: надавати їх у власність фізичним і юридичним особам, а також передавати в користування відповідно до норм цього Кодексу (див. таблицю 2.5) [39].

Відповідно до статті 80 Земельного кодексу України, суб'єктами права власності на землю є:

- громадяни та юридичні особи — щодо земель приватної власності;
- територіальні громади (безпосередньо або через органи місцевого самоврядування) — щодо земель комунальної власності;
- держава — через уповноважені державні органи — щодо земель державної власності [38].

Правове регулювання права власності територіальних громад на землю визначено статтею 83 Земельного кодексу України. Згідно з нею, землі, що належать територіальним громадам сіл, селищ і міст, є об'єктами комунальної власності.

Територіальні громади можуть набувати у власність земельні ділянки шляхом передачі їм земель державної форми власності, відчуження земель з мотивів суспільної потреби, спадкування, укладення цивільно-правових угод (купівля-продаж, дарування, міна, рента тощо), а також на інших підставах, передбачених законом.

Також громади мають право об'єднувати належні їм земельні ділянки на договірній основі. Управління такими об'єднаними земельними ресурсами здійснюється відповідно до чинного законодавства. Крім того, територіальні громади можуть спільно володіти земельними ділянками, і суб'єктами такого спільного права власності можуть бути районні та обласні ради.

Право держави або територіальної громади на землю підлягає обов'язковій державній реєстрації. Реєстраційна процедура ініціюється відповідним органом, уповноваженим надавати земельні ділянки у власність або користування, на підставі заяви, до якої додається витяг з Державного земельного кадастру [38].

Таким чином, територіальні громади сіл, селищ та міст є повноправними власниками земель комунальної форми власності. Водночас лише органи місцевого самоврядування — сільські, селищні та міські ради — мають законне право розпоряджатися цими землями, зокрема передавати їх у власність або надавати в користування.

Натомість повноваження районних та обласних рад обмежуються управлінням земельними ділянками, що перебувають у спільній власності територіальних громад і були набуті відповідно до чинного законодавства.

РОЗДІЛ ІІІ. ЗАКОНОДАВЧЕ РЕГУЛЮВАННЯ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНИХ ВІДНОСИН У СФЕРІ ЗЕМЛЕКОРИСТУВАННЯ

3.1. Перспективно-планувальний проект розвитку землевпорядної сфери в сучасних умовах децентралізації влади

Ключовими чинниками, що сприяли активізації децентралізаційних процесів в Україні, стали як необхідність відповідати критеріям для набуття членства в Європейському Союзі, так і події на сході країни, врегулювання яких вимагає дотримання положень Мінських угод.

Із децентралізацією влади пов'язуються сподівання українського суспільства на підвищення рівня життя, розширення обсягу та покращення якості публічних послуг, а також на їхнє оперативне та зручне надання безпосередньо громадянам.

Кожна держава, яка обрала шлях децентралізації, реалізовувала його відповідно до власних умов. Україна також визначила п'ять основних етапів цього процесу (див. рис. 3.1) [54].



Рис.3.1. Основні кроки до децентралізації влади в Україні

Джерело: авторська розробка за джерелом [54]

- сформувати територіальну базу для функціонування органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади;
- чітко визначити розмежування повноважень між органами місцевого самоврядування різних рівнів;
- установити межі компетенцій між органами місцевого самоврядування та виконавчої влади;
- оцінити потребу в ресурсах для кожного рівня управління;
- забезпечити підзвітність органів місцевого самоврядування як перед виборцями, так і перед державними структурами [54].

Згідно з Концепцією реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, до зазначених завдань також належать широке залучення громадян до процесу прийняття управлінських рішень, розвиток форм прямої демократії, а також удосконалення механізмів координації між місцевими виконавчими органами.

Для реалізації цих завдань необхідна комплексна підтримка — нормативна, організаційна та суспільна.

Законодавче забезпечення децентралізації включає прийняття відповідних законів про місцеве самоврядування, добровільне об'єднання громад, регулювання ринку праці, а також нормативно-правових актів у сферах фінансування та перерозподілу повноважень у галузях освіти, культури, соціального захисту, охорони здоров'я, екології, надання житлово-комунальних та інших публічних послуг.

Організаційне забезпечення децентралізації полягає в оптимізації розподілу повноважень між органами різних рівнів — так, щоб максимально підвищити якість публічних послуг. Процес розмежування функцій є складним і часто супроводжується викликами, оскільки потребує одночасного визначення джерел фінансування для реалізації нових функцій на відповідному рівні. Усе це має базуватися на оновленій законодавчій базі [1].

Наразі вже внесено зміни до Податкового та Бюджетного кодексів, а також ухвалено низку спеціальних законів (див. табл. 3.1).

Таблиця 3.1

Законодавчо-нормативні документи, що регулюють землевпорядні відносини в соціально-економічній системі

| № з/п | Назва нормативно-правових документів |
|-------|--|
| 1. | Закон України «Про місцеві державні адміністрації», |
| 2. | Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» |
| 3. | Закон України «Про співробітництво територіальних громад» |
| 4. | Закон України «Про ратифікацію Додаткового Протоколу до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах органу місцевого самоврядування» |
| 5. | Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізації надання адміністративних послуг» |
| 6. | Закон України «Про засади державної регіональної політики» |
| 7. | Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» |
| 8. | Закон України «Про співробітництво територіальних громад» |
| 9. | Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад» |

З метою формування спроможних територіальних громад було ухвалено Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» і Закон України «Про співробітництво територіальних громад», а також затверджено постанову Кабінету Міністрів України «Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад».

Під спроможними територіальними громадами розуміють такі громади, які внаслідок добровільного об'єднання здатні самостійно або через відповідні органи місцевого самоврядування забезпечити належний рівень надання базових послуг населенню — зокрема у сферах освіти, охорони здоров'я, культури, соціального захисту та житлово-комунального господарства, — з урахуванням наявних кадрових і фінансових ресурсів, а також рівня розвитку інфраструктури відповідної адміністративно-територіальної одиниці [18].

Таблиця 3.1

Об'єднані територіальні громади

| № п.п. | Автономна Республіка Крим, область, місто | Об'єднані територіальні громади | Міста | | | | СМТ | Сільські населені пункти | | | Ради об'єднаних територіальних громад | | | | |
|--------|---|---------------------------------|--------|------------|------------|---------------|-----|--------------------------|-------|-----|---------------------------------------|-----------------|-----------------|---------|----------|
| | | | Всього | Обл. знач. | Рай. знач. | з рай. поділ. | | Всього | Селищ | Сіл | Всього | Міські | | Селищні | Сільські |
| | | | | | | | | | | | | Міст обл. знач. | Міст рай. знач. | | |
| 1 | Автономна Республіка Крим | | | | | | | | | | | | | | |
| 2 | Вінницька | 16 | 4 | | 4 | 6 | 109 | 12 | 97 | 3 | 2 | | 2 | | 1 |
| 3 | Волинська | 20 | 1 | | 1 | 5 | 236 | | 236 | 20 | 1 | | 1 | 4 | 15 |
| 4 | Дніпропетровська | 37 | 2 | | 2 | 16 | 447 | 20 | 427 | 24 | 2 | | 2 | 7 | 15 |
| 5 | Донецька | 6 | 3 | 1 | 2 | 6 | 129 | 15 | 114 | 4 | 2 | 1 | 1 | 1 | 1 |
| 6 | Житомирська | 41 | 5 | | 5 | 21 | 767 | 9 | 758 | 11 | | | | 5 | 6 |
| 7 | Закарпатська | 5 | 3 | | 3 | | 25 | | 25 | 5 | 3 | | 3 | | 2 |
| 8 | Запорізька | 15 | 1 | | 1 | 3 | 131 | 9 | 122 | 13 | | | | 3 | 10 |
| 9 | Івано-Франківська | 14 | 1 | | 1 | 4 | 104 | 3 | 101 | 12 | 1 | | 1 | 2 | 9 |
| 10 | Київська | 2 | | | | 2 | 7 | | 7 | 2 | | | | 2 | |
| 11 | Кіровоградська | 5 | 3 | | 3 | | 48 | 2 | 46 | 4 | 3 | | 3 | | 1 |
| 12 | Луганська | 3 | | | | 2 | 36 | 1 | 35 | 3 | | | | 2 | 1 |
| 13 | Львівська | 15 | 1 | | 1 | 3 | 137 | 1 | 136 | 15 | 1 | | 1 | 3 | 11 |
| 14 | Миколаївська | 18 | 1 | | 1 | 6 | 176 | 14 | 162 | 3 | | | | 1 | 2 |
| 15 | Одеська | 15 | 3 | 2 | 1 | 4 | 156 | 1 | 155 | 8 | 2 | 2 | | 1 | 5 |
| 16 | Полтавська | 39 | 5 | | 5 | 7 | 546 | 2 | 544 | 15 | 3 | | 3 | 3 | 9 |
| 17 | Рівненська | 18 | 1 | | 1 | 2 | 206 | 1 | 205 | 14 | 1 | | 1 | 1 | 12 |
| 18 | Сумська | 24 | 3 | | 3 | 10 | 365 | 11 | 354 | 12 | | | | 5 | 7 |
| 19 | Тернопільська | 38 | 7 | | 7 | 12 | 352 | | 352 | 26 | 4 | | 4 | 9 | 13 |
| 20 | Харківська | 3 | | | | 3 | 41 | 2 | 39 | 2 | | | | 2 | |

| | | | | | | | | | | | | | | | | |
|----|---------------|-----|----|---|----|--|-----|------|-----|------|-----|----|---|----|----|-----|
| 21 | Херсонська | 24 | 1 | | 1 | | 10 | 195 | 19 | 176 | 4 | | | 1 | 3 | |
| 22 | Хмельницька | 36 | 5 | | 5 | | 13 | 673 | 3 | 670 | 22 | 3 | | 3 | 10 | 9 |
| 23 | Черкаська | 26 | 4 | | 4 | | 4 | 148 | 13 | 135 | 9 | 1 | | 1 | 2 | 6 |
| 24 | Чернівецька | 14 | 3 | | 3 | | 2 | 67 | | 67 | 14 | 3 | | 3 | 2 | 9 |
| 25 | Чернігівська | 24 | 7 | | 7 | | 11 | 476 | 25 | 451 | 5 | | | | 2 | 3 |
| 26 | м Київ | | | | | | | | | | | | | | | |
| 27 | м Севастополь | | | | | | | | | | | | | | | |
| | Всього | 458 | 64 | 3 | 61 | | 152 | 5577 | 163 | 5414 | 250 | 32 | 3 | 29 | 68 | 150 |

III. РАЗОМ:

| № п.п. | Автономна Республіка Крим, область, місто | Райони | | Міста | | | | СМТ | Сільські населені пункти | | | Ради, у тому числі ОТГ | | | | | | | | |
|-------------------|---|----------|----------|--------|------------|------------|---------------|-----|--------------------------|-------|-------|------------------------|----------|----------|--------|-----------------|-----|-----------------------------------|---------------------------|----------------------------|
| | | Сільські | У містах | Всього | Обл. знач. | Рай. знач. | з рай. поділ. | | Всього | Селищ | Сіл | Всього | Районні | | Міські | | | Міст рай. знач., у тому числі ОТГ | Селищні, у тому числі ОТГ | Сільські, у тому числі ОТГ |
| | | | | | | | | | | | | | Сільські | У містах | Всього | Міст обл. знач. | | | | |
| Всього по Україні | | 490 | 108 | 461 | 187 | 272 | 24 | 883 | 28378 | 1173 | 27205 | 11127 | 488 | 47 | 463 | 186 | 275 | 772 | 9357 | |

Всього населених пунктів - 29722

Міських поселень - 1344

Об'єднаних територіальних громад - 458

Представницький орган Автономної Республіки Крим - 1

Всього місцевих рад: - 11151
у тому числі: обласних рад - 24

рад об'єднаних територіальних громад - 250

Примітка:

Міста, в яких міські ради не утворені:

| Назва області | Назва міста |
|---------------|-------------|
| Київська | м Прип'ять |
| Київська | м Чорнобиль |

Райони, в яких районні ради не утворені:

| Назва області | Назва району | Назва ради, якій підпорядковано район |
|---------------|-------------------|--|
| Донецька | Лиманський район | Лиманська міська рада територіальної громади |
| Луганська | Довжанський район | Свердловська міська рада |

Міста, з районним поділом, в яких районні ради у місті не утворені:

| Назва області | Назва міста | Районів у місті | Районних рад у місті |
|------------------|--------------|-----------------|----------------------|
| Дніпропетровська | м Кам'янське | 3 | 0 |
| Донецька | м Горлівка | 3 | 0 |
| Донецька | м Макіївка | 5 | 0 |
| Донецька | м Маріуполь | 4 | 0 |
| Запорізька | м Запоріжжя | 7 | 0 |
| Львівська | м Львів | 6 | 0 |
| Миколаївська | м Миколаїв | 4 | 0 |
| м.Київ | м Київ | 10 | 0 |
| Одеська | м Одеса | 4 | 0 |
| Сумська | м Суми | 2 | 0 |
| Харківська | м Харків | 9 | 0 |

Райони, в яких об'єднані територіальні громади повністю поглинули територію району:

| Назва області | Назва району | Кількість ОТГ |
|------------------|---|---------------|
| Дніпропетровська | Апостолівський район | 4 |
| Донецька | Лиманський район Лиманська міська рада | 1 |
| Житомирська | Народицький район | 1 |
| Херсонська | Горностаївський район | 3 |
| Хмельницька | Дунаєвецький район | 4 |
| Хмельницька | Летичівський район | 2 |
| Хмельницька | Старосинявський район | 1 |
| Чернігівська | Сновський район | 1 |

З метою формування спроможних територіальних громад в Україні було ухвалено Закон «Про добровільне об'єднання територіальних громад», Закон

«Про співробітництво територіальних громад», а також постанову Кабінету Міністрів України «Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад». Такі громади повинні мати можливість самостійно або через свої органи місцевого самоврядування забезпечувати належний рівень послуг у сферах освіти, охорони здоров'я, культури, соціального захисту, житлово-комунального господарства — за умови наявності достатнього кадрового потенціалу, фінансування й розвиненої інфраструктури [18].

Фінансова підтримка добровільного об'єднання територіальних громад сіл, селищ і міст здійснюється державою шляхом надання субвенцій на розвиток інфраструктури громади. Це можливо лише за умови, що межі новоствореної громади відповідають межах, визначеним у затвердженому перспективному плані [6]. Проєкти таких планів готуються обласними державними адміністраціями та подаються на розгляд обласним радам. У таблиці 3.1 наведено показники реалізації цих проєктів станом на 2020 рік.

Аналіз таблиці 3.1 показує, що заплановані результати створення об'єднаних громад були досягнуті лише частково — фактично утворено лише 23,3% із передбачених 791 громади. У Миколаївській, Сумській і Херсонській областях було створено лише по одній громаді, а в Закарпатській області перспективний план не було затверджено взагалі — через супротив, переважно з боку районної влади, яка побоюється втрати повноважень і фінансів. Водночас Тернопільська область досягла стовідсоткового виконання плану.

Невиконання перспективних планів у повному обсязі пов'язане з невідповідністю фактичних меж громад тим, які були заплановані. У прагненні отримати державну підтримку більшість громад прагнули стати адміністративними центрами ОТГ. Заможні та менші за розміром громади нерідко уникали об'єднання, особливо з менш фінансово спроможними, побоюючись застосування залишкового принципу фінансування. Крім того, частина громад скептично ставилася до запропонованих об'єднань через побоювання втратити фінансову автономію [54].

Процес об'єднання на місцевому рівні просувається повільно — передусім через недостатнє нормативно-правове регулювання механізмів розподілу фінансів у межах ОТГ і передачі повноважень без належного фінансового забезпечення. Розширення функцій місцевого самоврядування потребує кваліфікованих фахівців. Однак зростання навантаження на працівників у сферах охорони здоров'я, землекористування, освіти та адміністративного обслуговування — без створення нових структур і відповідного матеріального стимулювання — призводить до зниження мотивації, а іноді й до негативного сприйняття самої реформи [54].

Таким чином, Україна досі перебуває на початковому етапі реалізації децентралізації, що супроводжується затримками в її впровадженні. Законодавча база реформ поступово формується — законопроекти перетворюються на чинні закони, які стають основою для організаційних і соціально-економічних змін. Проте цей процес ускладнюється через повільне формування спроможних громад та адміністративно-територіальні зміни, які супроводжуються складним розмежуванням повноважень між державними органами та органами місцевого самоврядування різних рівнів.

Окремою проблемою залишається недостатній рівень інформування громадян. Значна частина населення не розуміє суті децентралізації, що уповільнює реалізацію її ключової мети — підвищення якості життя населення. Незважаючи на окремі позитивні приклади впровадження реформ і розширення доступності суспільних послуг, мають місце й невдалі спроби, які негативно впливають на сприйняття процесу децентралізації [38].

3.2. Оцінка соціально-економічних ризиків у земельних відносинах територіальних громадах

Ефективність адміністративно-фінансової децентралізації проявляється у створенні стабільного підґрунтя для соціально-економічного розвитку

територіальних суспільних систем на різних рівнях. Цей процес має сприяти покращенню умов життя населення та підвищенню його якості. Серед ключових очікуваних результатів децентралізаційних перетворень варто виокремити також зростання інвестиційної привабливості регіонів, що здатне стимулювати інвестиційну активність і прискорити процеси оновлення як матеріального, так і нематеріального виробництва. У цьому контексті важливо оцінити вплив адміністративно-фінансової децентралізації — зокрема на зміцнення бюджетного потенціалу міст обласного значення та районів Центрального регіону — на активність і динаміку інвестиційних процесів [54].

Попри позитивну тенденцію до зростання частки місцевих бюджетів у структурі капітальних інвестицій за джерелами фінансування протягом 2018–2020 років, ця частка залишається досить низькою порівняно з обсягами інвестицій, що здійснюються за рахунок підприємств і організацій. У перспективі збільшення обсягу інвестиційних витрат, що фінансуються з місцевих бюджетів, могло б позитивно вплинути на економічний розвиток територій і посилити їхню інвестиційну привабливість.

Так, у Центральному регіоні України у 2016–2018 роках 52,2% адміністративно-територіальних одиниць продемонстрували темпи приросту капітальних інвестицій, співвідносні або вищі за темпи зростання власних доходів місцевих бюджетів (коефіцієнт ≥ 1). Найвищі показники зафіксовано в Черкаській області — 76,9% таких одиниць, у Вінницькій — 60,6%, у Полтавській — 48,4%, а найнижчий — у Кіровоградській області — лише 20%. Загалом це свідчить про порівняно низький рівень цього показника в межах країни (див. рис. 3.2).

Для оцінки ефективності використання власних фінансових ресурсів місцевих бюджетів на потреби соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальних одиниць у 2018–2020 роках розглянемо приклад міст обласного значення Вінницької області (табл. 3.2).

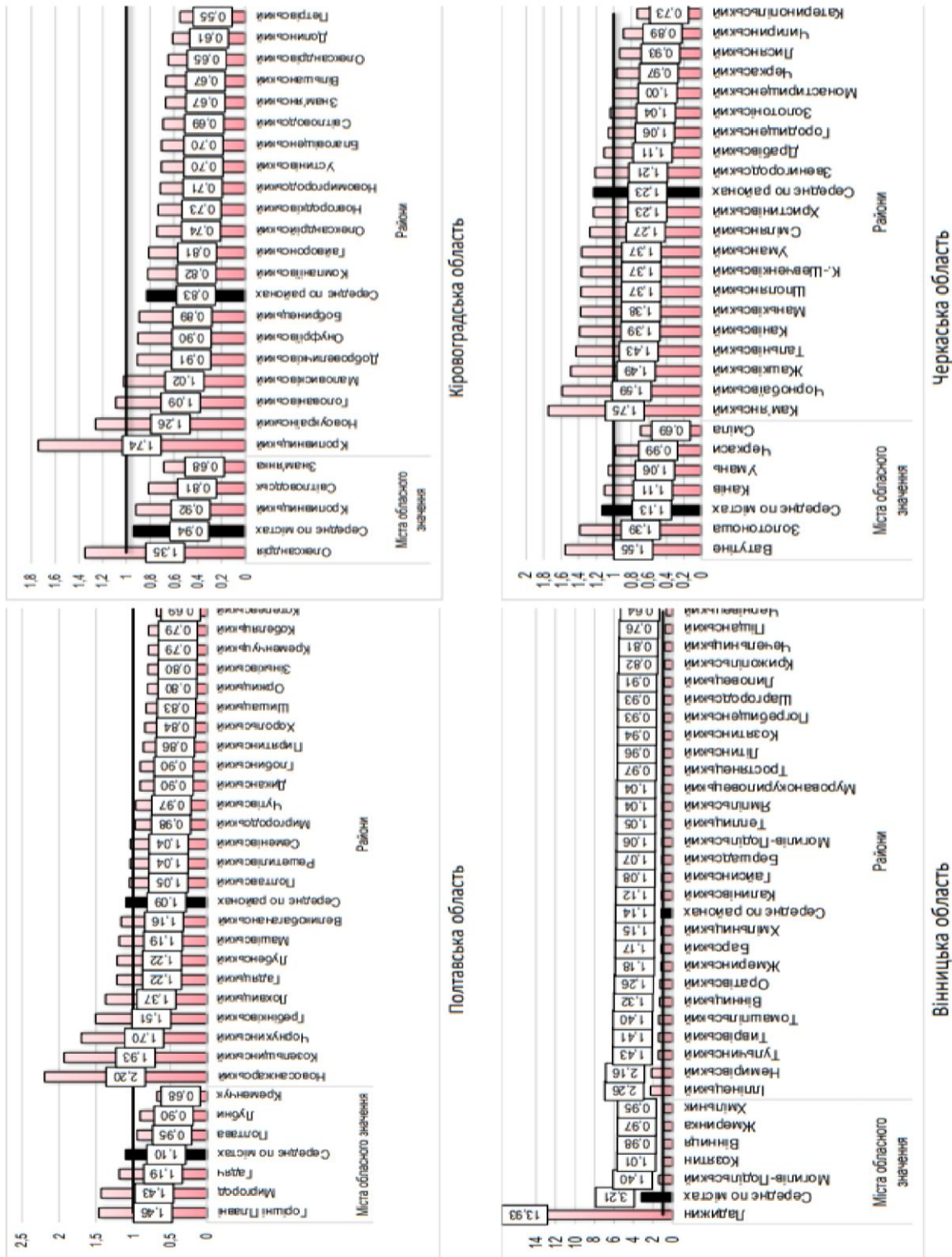


Рис.3.2. Співвідношення темпів зростання капітальних інвестицій до власних доходів бюджетів міст обласного значення та районів центральної України, середньорічний темп приросту за 2018-2020 рр. [54].

Таблиця 3.2.

Коефіцієнти співвідношення темпів росту витратків на соціально-економічний розвиток місцевих бюджетів до зростання власних доходів відповідних бюджетів у 2018-2020 рр.

| Видатки бюджету | Міста обласного значення | | | | | |
|---|--------------------------|----------|----------|----------|---------------------|----------|
| | Вінниця | Жмеринка | Козятин | Ладихин | Могилів-Подільський | Хмільник |
| Державне управління | 1,07 | 1,08 | 1,20 | 1,10 | 1,09 | 1,11 |
| Соціальний захист та соціальне забезпечення | 0,91 | 1,07 | 1,13 | 0,92 | 1,10 | 1,04 |
| Сільське і лісове господарство, рибне господарство та мисливство | 0,82 | 1,61 | 3,42 | нв | 2,99 | 11,39 |
| Благоустрій міст, сіл, селищ | 1,07 | 0,94 | 1,22 | 0,92 | 0,93 | 1,05 |
| Будівництво, реконструкція, ремонт та утримання автомобільних доріг | --- | 0,98 | 1,07 | 2,29 | --- | 1,75 |
| Житлово-комунальне господарство | 1,11 | 0,91 | 1,07 | 0,70 | 0,85 | 0,98 |
| Капітальні вкладення | 0,92 | 0,60 | 1,27 | 1,06 | 0,71 | 0,39 |
| Охорона здоров'я | 0,87 | нв | --- | 0,87 | 1,23 | нв |
| Бібліотеки | 0,83 | 1,06 | нв | 0,90 | 0,90 | нв |
| Дошкільні заклади освіти | 0,90 | 0,96 | 0,95 | 0,91 | 0,71 | 0,89 |
| Загальноосвітні школи | 0,70 | 0,77 | 0,76 | 0,72 | 0,74 | 0,71 |
| Територіальні центри соціального обслуговування (надання соціальних послуг) | 0,44 | 0,82 | 0,88 | 0,51 | 0,69 | 0,47 |
| Школи естетичного виховання дітей | 0,85 | 0,90 | 0,90 | 0,90 | 0,94 | 0,88 |
| Фізична культура і спорт | 0,97 | 0,88 | 0,82 | 0,96 | 0,86 | 0,85 |
| Всього досліджених показників | 14 | | | | | |
| Кількість показників, за якими еластичність ≥ 1 | 3 | 4 | 7 | 3 | 4 | 5 |

Примітка:

- значення показників співвідношення ≥ 1 ;
 – інформація для розрахунків не повна;

НВ – відповідні витрати у бюджетах 2018-2020 рр.

Результати дослідження виявили слабкий зв'язок між інфраструктурними витратами та обсягами власних доходів місцевих бюджетів, що можна розцінювати як негативну тенденцію. Це є особливо проблематичним в умовах зростання чисельності населення в містах обласного значення Вінницької області, а також на тлі підвищення витрат на утримання будівель, інженерних споруд та міських комунікацій.

3.3. Перспективи розвитку земельних відносин в Україні в умовах реформування

В Україні створено конституційні передумови для розвитку місцевого самоврядування: ратифіковано Європейську хартію місцевого самоврядування та ухвалено низку основоположних нормативно-правових актів, які закладають правові й фінансові засади функціонування органів місцевої влади. Однак із моменту ухвалення Конституції та зазначених актів фактичний розвиток місцевого самоврядування відбувався переважно в межах територіальних громад міст обласного значення. Це пояснюється тим, що більшість громад через надмірну подрібненість і слабку матеріально-фінансову базу виявилися неспроможними повною мірою реалізовувати делеговані їм повноваження.

На території України існує близько 11 тисяч територіальних громад, значна частина яких не має виконавчих органів, власних бюджетних установ або комунальних підприємств. У таких умовах органи місцевого самоврядування фактично позбавлені можливості ефективно виконувати свої функції.

Понад 70 % бюджетів органів місцевого самоврядування (5419 одиниць) є дотаційними, а 483 громади утримуються на 90 % за рахунок коштів державного бюджету. Постійне фінансування малочисельних громад через районні бюджети за допомогою системи дотацій вирівнювання не лише створює додаткове навантаження на державний бюджет, а й гальмує розвиток малих міст і великих селищ.

Потребує також удосконалення система територіальної організації влади задля підвищення ефективності управління розвитком територій. Збереження диспропорцій у структурі адміністративно-територіального устрою — зокрема фрагментованість територій базового рівня, розташування сільських, селищних або міських громад у межах інших адміністративно-територіальних одиниць — спричиняє конфлікти повноважень як між органами місцевого самоврядування, так і між ними та місцевими органами виконавчої влади (див. рис. 3.3) [14].



Рис. 3.3. Ризики децентралізації в Україні

Джерело: узагальнено автором за даними [14, с. 31; 16, с. 755]

На сьогодні існує нагальна потреба в оперативному та ефективному вирішенні ключових проблем, що супроводжують процес децентралізації (див. рис. 3.4) [1].

Ці виклики ускладнюються додатковими факторами — зокрема, правовими та інституційними суперечностями, а також відсутністю належної координації між реформами в різних галузях і трансформацією системи місцевого самоврядування та адміністративно-територіального устрою країни [11].

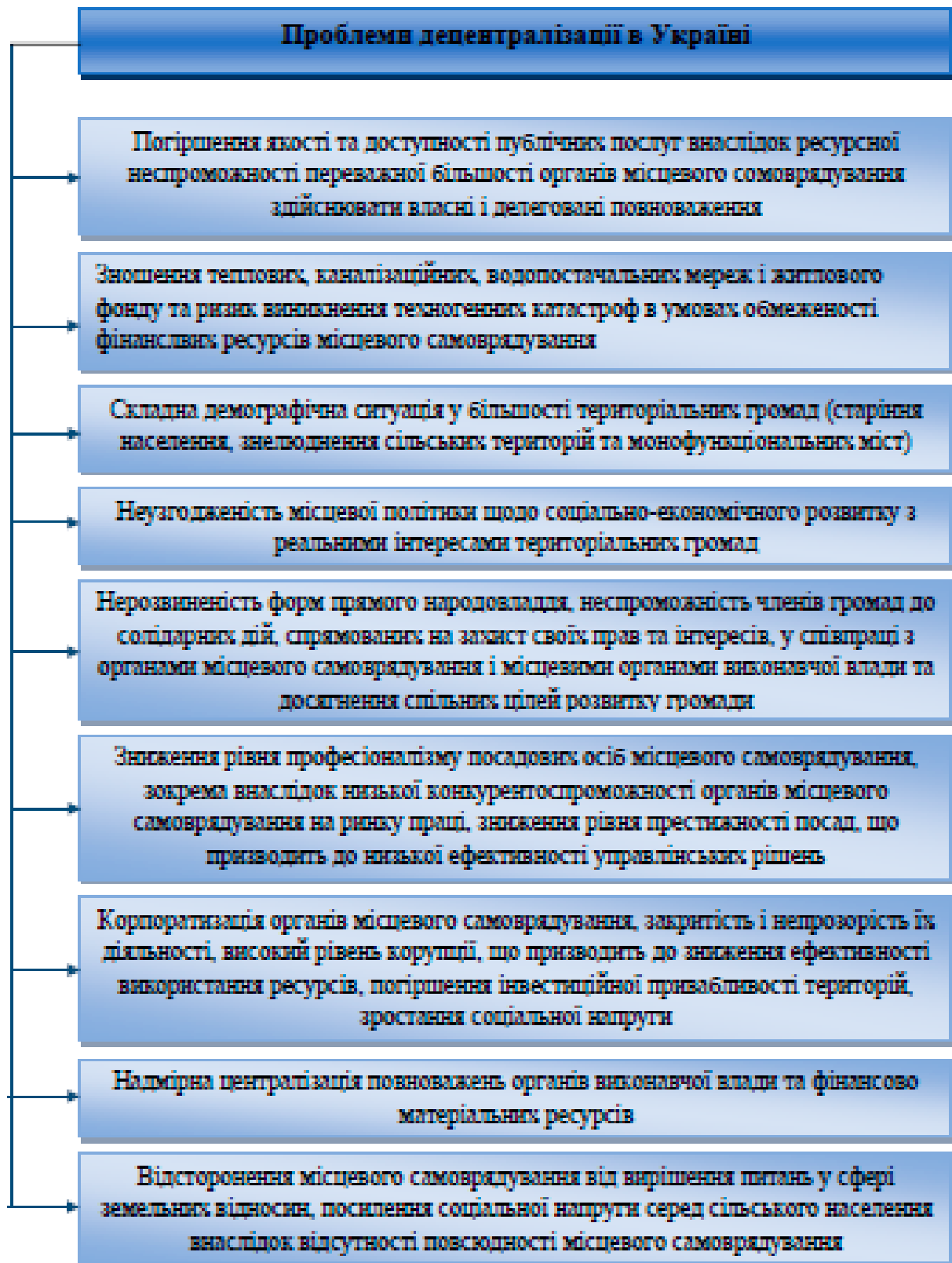


Рис. 3.4. Проблеми децентралізації в Україні

Джерело: узагальнено автором за даними [1, с. 72; 11, с. 21; 24, с. 110]

Проблеми децентралізації в Україні можливо розв'язати шляхом проведення наступних заходів (рис. 3.5) [3].

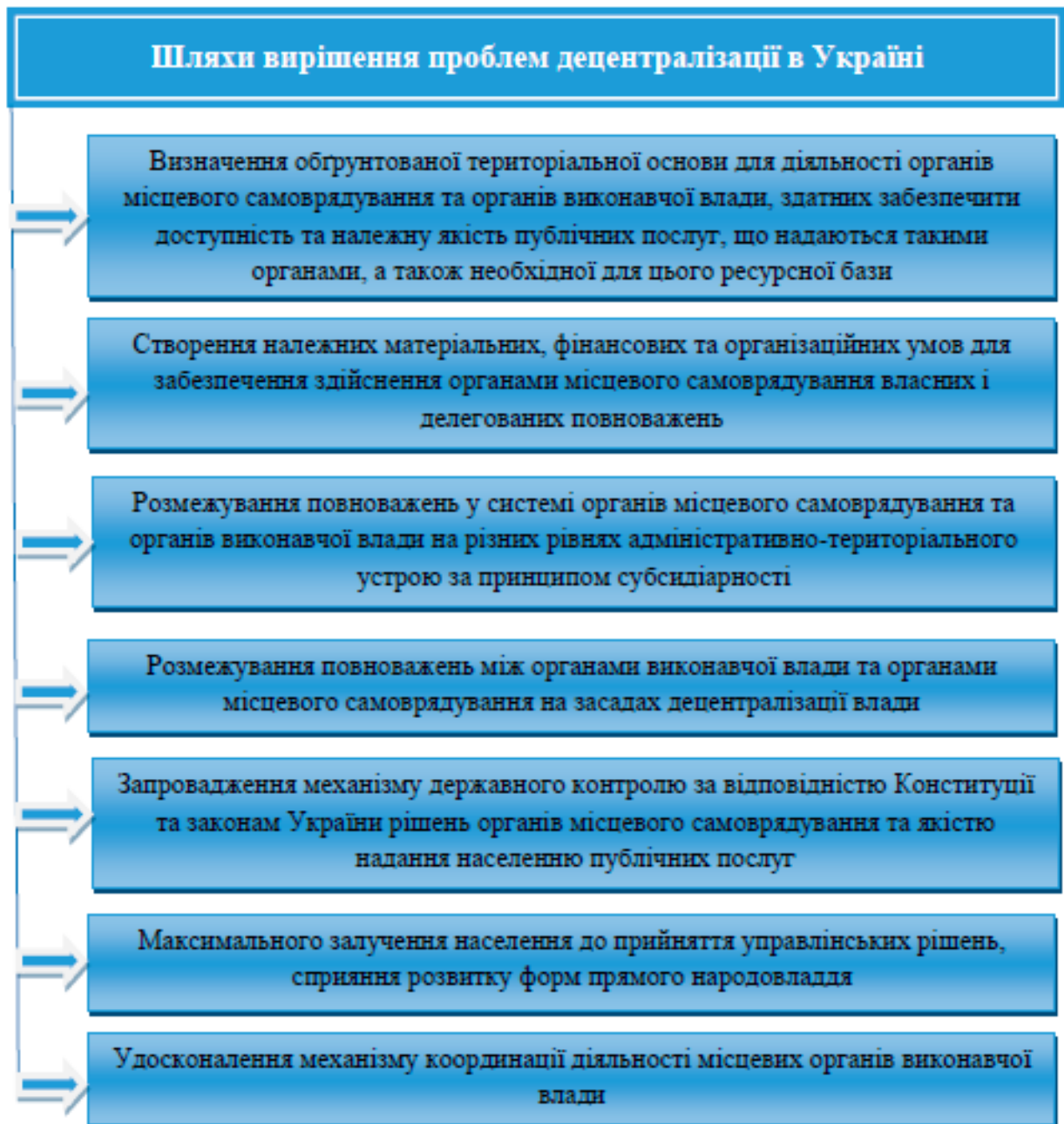


Рис. 3.5. Шляхи вирішення проблем децентралізації в Україні *Джерело: узагальнено автором за даними [3, с. 64; 7; 14, с. 34]*

Під час реалізації реформи місцевого самоврядування важливо враховувати потенційні ризики та завчасно розробляти інструменти для мінімізації їхнього негативного впливу. Водночас виникнення труднощів може стати стимулом для оперативного реагування з боку влади та пошуку ефективних рішень існуючих проблем.

Запровадження комплексних структурних реформ дозволить досягти стійких економічних результатів за умови узгодженості їхніх пріоритетів і етапів із реформою місцевого самоврядування та адміністративно-територіального устрою. У той же час дослідники акцентують увагу на можливих ризиках, пов'язаних із процесом децентралізації, які необхідно враховувати під час планування подальших кроків.

До очікуваних результатів децентралізації в Україні належать:

- зміцнення правових, організаційних та фінансово-матеріальних засад функціонування територіальних громад і органів місцевого самоврядування відповідно до принципів Європейської хартії місцевого самоврядування;
- впровадження механізмів громадського й державного контролю за якістю надання публічних послуг з боку органів місцевого самоврядування та центральної виконавчої влади;
- встановлення стандартів якості публічних послуг і критеріїв для їх оцінювання на базовому та регіональному рівнях;
- створення сприятливого правового середовища для активної участі громадян в управлінні та розвитку форм прямої демократії;
- формування ефективної територіальної системи місцевих органів влади, здатної забезпечити сталий соціально-економічний розвиток територій;
- утворення спроможних об'єднаних територіальних громад, які зможуть самостійно вирішувати питання місцевого значення;
- закріплення чітких адміністративно-територіальних меж, забезпечення повсюдної юрисдикції органів місцевого самоврядування та недопущення дублювання адміністративних одиниць на одній території;
- трансформація місцевих державних адміністрацій у контрольні й наглядові органи в межах системи виконавчої влади з функцією координації діяльності територіальних підрозділів центральних органів виконавчої влади;
- чіткий розподіл повноважень між органами місцевого самоврядування різних рівнів, місцевими держадміністраціями та територіальними органами центральної влади [38].

Отже, децентралізація створює реальні передумови для підвищення спроможності місцевого самоврядування самостійно вирішувати питання розвитку територій, а також посилює участь громадян у процесах ухвалення та реалізації управлінських рішень, що сприяє соціальному та економічному зростанню суспільства.

РОЗДІЛ 4 ОХОРОНА ПРАЦІ

Забезпечення охорони праці є невід'ємною складовою будь-якої професійної діяльності, зокрема у сфері землеустрою, яка включає як камеральні роботи (аналіз матеріалів, робота з програмним забезпеченням), так і польові (виконання геодезичних вимірювань, вивчення місцевості, обстеження об'єктів).

1. Загальні положення

Роботи із землеустрою повинні проводитися відповідно до вимог Закону України «Про охорону праці», а також галузевих норм і правил безпеки, зокрема ДНАОП 0.00-1.28-10 «Правила охорони праці під час виконання топографо-геодезичних робіт».

Метою системи охорони праці є запобігання виробничим травмам, професійним захворюванням і створення безпечних умов праці для всіх учасників процесу.

2. Камеральні роботи

При виконанні камеральної частини робіт (робота з геоінформаційними системами, складання картографічної документації, обробка даних) слід дотримуватись таких вимог:

- Робоче місце має бути обладнане з урахуванням ергономічних вимог: належне освітлення, вентиляція, зручні меблі.
- При роботі з комп'ютером необхідно дотримуватися режиму праці та відпочинку: не більше 6 годин екранного часу на добу з регулярними перервами по 10–15 хвилин щогодини.
- Усі електроприлади повинні бути справними та заземленими.
- Слід уникати тривалого статичного навантаження (сидіння), періодично змінювати положення тіла.

3. Польові роботи

Під час виконання землепорядних польових робіт особливу увагу слід приділити:

- **Безпеці пересування по місцевості** – особливо в умовах пересіченого рельєфу, поблизу водойм, у населених пунктах або на сільськогосподарських землях.
- **Захисту від впливу погодних умов** – необхідно мати спецодяг, головний убір, захист від дощу або спеки.
- **Використанню засобів індивідуального захисту (ЗІЗ)** – сигнальні жилети, захисне взуття, рукавички, аптечка, сонцезахисні засоби.
- **Дотриманню правил дорожнього руху** – при переміщенні автотранспортом між об'єктами робіт.
- **Роботі з геодезичним обладнанням** – приладів не можна використовувати за несправного стану, а під час їх налаштування потрібно уникати перебування поблизу ліній електропередач.

4. Протипожежна безпека

- Приміщення для камеральних робіт повинні бути забезпечені первинними засобами пожежогасіння.
- Забороняється паління у робочих приміщеннях і під час польових робіт у природних зонах, особливо в лісах і на сільськогосподарських угіддях.

5. Надання першої допомоги

Усі працівники, задіяні в роботах, повинні мати базові навички з надання першої домедичної допомоги при теплових ударах, травмах, укусах комах тощо. Аптечка повинна бути присутня як у приміщенні, так і в транспортному засобі при виїзді в поле.

ВИСНОВКИ

У процесі написання дипломної роботи було здійснено комплексний аналіз системи земельних відносин та особливостей її функціонування в умовах сучасних трансформацій, зокрема — у контексті децентралізації державної влади. Виявлено ключові проблеми, що гальмують ефективний розвиток земельних відносин, а також запропоновано напрями їх удосконалення в умовах розширення повноважень органів місцевого самоврядування.

На основі проведеного дослідження можна сформулювати такі узагальнення:

- Історичні етапи розвитку земельних відносин в Україні безпосередньо залежали від державної політики, яка визначала напрями їх регулювання в кожен конкретний період.
- Основним завданням земельної реформи стало перерозподілення прав власності на землю з метою передачі її ефективним користувачам, здатним забезпечити продуктивне землекористування та збереження родючості.
- У межах децентралізаційної реформи важливою метою є надання територіальним громадам реальних повноважень щодо управління земельними ресурсами як у межах населених пунктів, так і за їх межами.
- Аналіз правових аспектів реформи засвідчив, що, попри наявність нормативно-правової бази (зокрема законів України про об'єднання територіальних громад, державну регіональну політику, співробітництво громад і постанов Кабінету Міністрів), ці документи часто мають загальний, рамковий характер і потребують подальшого уточнення.
- Реформа децентралізації передбачає передачу владних повноважень та фінансових ресурсів на рівень територіальних громад, що сприяє поліпшенню якості публічних послуг, економічному розвитку, залученню інвестицій, створенню робочих місць і підвищенню рівня відповідальності органів місцевого самоврядування перед громадянами.

- Водночас значна частина територіальних громад не спроможна реалізувати свої повноваження через обмеженість фінансування, нестачу інфраструктури, а також кадровий дефіцит, що негативно позначається на якості управління й наданні базових послуг.

- Практика європейських країн доводить: місцеві проблеми найефективніше вирішуються на локальному рівні, а ефективне функціонування самоврядування можливе лише за умови належного забезпечення органів місцевої влади фінансовими та управлінськими ресурсами.

- В Україні відсутня універсальна модель організації місцевого самоврядування, придатна до прямого застосування. Натомість необхідно адаптувати напрацьовані європейські моделі (англосаксонську, континентальну, змішану) з урахуванням національного контексту.

- Ключовими викликами реформи децентралізації залишаються: складна демографічна ситуація, низький рівень політичної культури громадян, недовіра до органів місцевого самоврядування, високий рівень корупції та недостатня прозорість у прийнятті рішень.

- Ефективне впровадження децентралізаційних змін вимагає чіткого розмежування повноважень між органами влади різних рівнів, реалізації принципу субсидіарності, надання громадам реальної автономії в управлінні територіями, розширення їхніх повноважень і забезпечення належного фінансового підґрунтя.

- Для повноцінного впровадження реформи необхідно законодавчо закріпити трирівневу систему адміністративно-територіального устрою (область, район, громада), передати виконавчі функції від місцевих державних адміністрацій виконавчим органам рад, ліквідувати адміністрації як виконавчі органи, натомість створивши державні представництва з функціями контролю та координації.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Борщ Г. А., Вакуленко В. М., Гринчук Н. М., Дехтяренко Ю. Ф., Ігнатенко О. С., Куйбіда В. С., Ткачук А. Ф., Юзефович В. В. Ресурсне забезпечення об'єднаної територіальної громади та її маркетинг: навч. посіб. / [Г. А. Борщ, В. М. Вакуленко, Н. М. Гринчук, Ю. Ф. Дехтяренко, О. С. Ігнатенко, В. С. Куйбіда, А. Ф. Ткачук, В. В. Юзефович] – К. : – 2017. – 107 с.
2. Бреславець А.І. Техногенно забруднені ґрунти та шляхи їх поліпшення / Андрій Ігорович Бреславець. – К. : Урожай, 2016. - 74 с.
3. Величко В.А. Інвестиційно-інноваційне забезпечення завершення земельної реформи / В.А. Величко, І.О. Новаковська // Вісник аграрної науки. – 2017. - №6. – С.70-73.
4. Гігієнічна класифікація праці за показниками шкідливості та небезпечності факторів виробничого середовища, важкості та напруженості трудового процесу. Гігієнічні нормативи ГН 3.3.5-8-6.6.1 2002 р. Видання офіційне Київ, 2001 рік - 46 с.
5. Горбулін В.П. Земельні відносини в Україні. / В.П. Горбулін, Л.Д. Греков. // Землепорядний вісник. – 2016. - № 4. – С.12-15.
6. Грабак Н.Х. Техногенно забруднені землі та шляхи їх безпечного використання в агропромисловому виробництві / Н.Х. Грабак, Ю.І. Будикіна // Екологічний вісник. – 2016. - № 4. – С. 12-14.
7. ДБН В.2.5 - 28-2006 . Природне і штучне освітлення. - К.: Мінбуд України,- 2008 - 74 с.
8. Дорош Й.М. Напрями підвищення ефективності сільськогосподарського землекористування на регіональному рівні (на прикладі Київської області) / Й.М. Дорош, М.П. Стецюк. – К: Урожай, 2011. – 168 с.
9. Земельна реформа на регіональному рівні / [Дорош Й.М., Осипчук С.О., Стецюк М.П., Дорош С.О.]. – К. :ЗАТ «ВІПОЛ», 2011. – 186 с.
10. Кравець О.П. Сучасний стан та проблеми фітоочищення ґрунтів від радіонуклідів і важких металів / Олег Петрович Кравець. – К. : Прополіс, 2014. - 122 с.

11. Курильців Р.М. Захист земель як основа досягнення сталого землекористування / Р.М. Курильців // Вісник аграрної науки. – 2017. - № 7. – С.16-19.
12. Мартин А.Г. Новий методичний підхід до нормативної грошової оцінки земель несільськогосподарського призначення / А. Г. Мартин // Землеустрій і кадастр. – 2013. - № 2. – С. 37-59 .
13. Мірошніченко А.М. Науково-практичний коментар Земельного кодексу України / А.М. Мірошніченко, Р.І. Марусенко. – 5-те вид., змін. та доповн. – К. : Алерта, 2013. – 544 с.
14. Новаковська І.О. Методологічні аспекти формування землекористування у містах за видами економічної діяльності / І.О.Новаковська // Таврійський науковий вісник. – 2016. - №96. – С.51-58.
15. Новаковська І.О. Методологічні аспекти збереження основного національного багатства України / І.О. Новаковська // Вісник аграрної науки. – 2017. - №8. – С.71-76.
16. Новаковська І.О. Формування комунальної власності на землю та проблеми організації землеустрою та земельного кадастру / І.О. Новаковська // Земельне право України. Теорія і практика. – 2014. - № 5-6. – С. 44-48 .
17. Новаковська І.О. Проблеми реалізації права приватної власності на землю / І.О. Новаковська // Землевпорядний вісник. – 2015. - № 4. – С. 30-32
18. Новаковська І.О. Регулювання громадського контролю землекористування / І.О.Новаковська // Економіка АПК. – 2016. - №9. – С. 43-50.
19. Новаковська І.О. Основи економіки землекористування / Ірина Олексіївна Новаковська. – К. : Просвіта, 2013. – 224 с.
20. Новаковська І.О. Трансформація сільськогосподарського землекористування / Ірина Олексіївна Новаковська. – К. : Прут, 2016. – 208 с.
21. Новаковська І. Ефективність використання земель міст / Ірина Новаковська, Євген Ільющенко // Землеустрій, кадастр і моніторинг земель. – 2014. - № 3-4. – С. 118-123.

22. Новаковська І.О. Сучасні проблеми регулювання системи землекористування міст / І.О.Новаковська // Економіст. – 2016.-№9.–С.15-17.
23. Новаковський Л.Я. Довідник із землеустрою / Леонід Якович Новаковський. – К. : Аграр. наука, 2015. – 492 с.
24. Новаковська І.О. Управління міським землекористуванням / Ірина Олексіївна Новаковська.-К.: Просвіта, 2016. – 304 с.
25. Новаковський Л.Я. Концептуальні положення впорядкування території для містобудівних потреб / Л.Я. Новаковський, І.О. Новаковська // Землевпорядний вісник. – 2015. - № 1. – С. 22-26 .
26. Новаковська І.О. Інституціональне забезпечення землевпорядкування міст / І.О. Новаковська // Інвестиційно-інноваційні засади розвитку національної економіки в ринкових умовах: міжнар. наук.-техн. конф. – 2015. – С. 45-46 .
27. Новаковська І.О. Платність землекористування та проблеми оцінки земель / І.О.Новаковська, В.П. Филька, В.І. Шведа // Вісник аграрної науки. – 2015. - № 1. – С. 66-70.
28. Новаковська І.О. Еколого-економічний механізм функціонування землекористування / І.О. Новаковська // Вісник аграрної науки. – 2016. - №10. – С.65-67.
29. Новаковська І.О. Ефективність міського землекористування / І.О.Новаковська // Економіст. – 2016. - №8. – С.24-29.
30. Новаковський Л.Я. Уроки земельного реформування / Л.Я. Новаковський І.П. Будзилович. – К. : Урожай, 2002.- 128 с.
31. Новаковська І.О. Оцінка земель та нерухомого майна: методичні рекомендації до виконання курсової роботи для студентів напряму підготовки 6.080101 «Геодезія, картографія та землеустрій» [Електронний ресурс] / І.О. Новаковська, Н.Ф. Іщенко // Методичний вісник – 2016. – 48 с.
32. Новаковська І.О. Деградація земель мегаполісів: оцінка та проблеми локалізації / І.О.Новаковська // Вісник аграрної науки. - 2017. - №8. - С. 139-147.

33. Новаковська І.О. Моніторинг сільськогосподарського землекористування / І.О.Новаковська // Вісник аграрної науки. – 2016. - № 4. – С.69-75.
34. Новаковська І.О. Економічна оцінка втрат, пов'язаних з вилученням земель і обмеженнями у землекористуванні / І.О.Новаковська // Вісник аграрної науки. – 2016. - № 8. – С.57-62.
35. Новаковська І.О. Охорона ландшафтно-рекреаційного комплексу міст / І.О.Новаковська // Вісник аграрної науки. – 2016. - №9. – С.72-75.
36. Новаковська І.О. Зонування міських територій за цільовим призначенням (на прикладі міста Києва) / І.О.Новаковська, Є.Г. Джикаєв // Землеустрій, кадастр і моніторинг земель. – 2014. - № 3-4. – С. 83-88.
37. Головне управління Держгеокадастру в Київській області // [Електронний ресурс]. – URL: <http://www.http://kyivska.land.gov.ua>
38. Держгеокадастр України // [Електронний ресурс]. URL: <http://www.http://land.gov.ua>
39. Земельний кодекс України від 25.10.2001 № 2768-III (зі зм. і доп.) / Верховна Рада України. Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2768-14>
40. Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР (зі зм. і доп.) / Верховна Рада України. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/254к/96вр> .
41. Про прискорення земельної реформи та приватизацію землі: Постанова Верховної Ради України від 29.06.1992 № 2200-12 зі зм. і доп.) / Верховна Рада України. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2200-12>.
42. Про оренду землі: Закон України від 08.09.1999 № 161-14 (зі зм. і доп.) / Верховна Рада України. Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/161-14>.

43. Про землеустрій: Закон України від 22.05.2003 № 858-IV (зі зм. і доп.) / Верховна Рада України. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/858-15>.

44. Про пріоритетність соціального розвитку села та агропромислового комплексу в народному господарстві: Закон України від 17.10.1990 № 40012 (зі зм. і доп.) / Верховна Рада України. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/400-12>.

45. Про охорону праці: Закон України від 14.10.1992 № 2694-XII (зі зм. і доп.) / Верховна Рада України. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2694-12>.

46. Про охорону земель: Закон України від 04.06.2009 № 962-15 (зі зм. і доп.) / Верховна Рада України. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/962-15>.

47. Про затвердження порядку ведення Державного земельного кадастру: Постанова Верховної Ради України від 17.10.2012 № 1051 зі зм. і доп.) / Верховна Рада України. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1051-2012-п>.

48. Про експертну грошову оцінку земельних ділянок: Постанова Кабінету Міністрів України від 11.10.2002 р № 1531 (зі зм. і доп.) / Верховна Рада України. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1531-2002-п>.

49. Про ДЗК: Закон України від 09.12.2011 № 3613-17 (зі зм. і доп.) / Верховна Рада України. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/3613-17>.

50. Про оцінку земель: Закон України від 11.12.2003 № 1378-IV (зі зм. і доп.) / Верховна Рада України. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1378-15>.

51. Регулювання земельних відносин у сучасному місті : монографія / [Ю. Ф. Дехтяренко, О. І. Драпіковський, І. Б. Іванова] ; за ред. В. М. Вакуленка, М. К. Орлатого. – К. : НАДУ, 2009. – 156 с.

52. Санітарні норми мікроклімату виробничих приміщень. ДСН 3.3.6.042-99: Постанова Головного державного лікаря України від 01.12.99 №42 // База даних «Законодавство України» / Міністерство охорони здоров'я України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z1776-12>

53. Санітарні норми виробничого шуму, ультразвучу та інфразвучу. ДСН 3.3.6.037-99: Постанова Головного державного лікаря України від 01.12.99 №37 // База даних «Законодавство України» / Міністерство охорони здоров'я України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z1236-12>

54. Соціально-економічний розвиток територіальних громад Центральної України в умовах децентралізації: науково-аналітична доповідь / наук. ред. д.е.н., проф. Сторонянської І.З. Львів, ІРД НАНУ. 2019. 104 с. (Серія «Проблеми регіонального розвитку»)

55. Третяк А. М. Управління земельними ресурсами / А. М. Третяк, О.С. Дорош. – Вінниця.: Нова книга, 2006. – 360 с.