

*Кожуріна Віра Миколаївна,**аспірантка кафедри регіонального розвитку та місцевого самоврядування**ХарPI НАДУ, м. Харків**ORCID ID 0000-0001-5475-675X*

УДК 352: 332.2.021

doi: 10.34213/db.21.01.11

ПИТАННЯ ВЗАЄМОДІЇ СУБ'ЄКТІВ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ЗЕМЕЛЬНИМИ РЕСУРСАМИ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ

У статті доведено необхідність підвищення якості взаємодії суб'єктів публічного управління земельними ресурсами як одного з показників успішності менеджменту і розвитку громади. В рамках даного дослідження до суб'єктів управління віднесено: раду громади та її виконавчі органи, районні державні адміністрації, районні ради, територіальні органи Держгеокадастру, громаду (як сукупність жителів), проаналізовано їх функції та структуру, нормативну базу, що регулює відповідні повноваження. На основі візуалізованої автором моделі взаємодії органів державної влади, органів місцевого самоврядування, мешканців громади з питань публічного управління земельними ресурсами виокремлено взаємозв'язки (реально сформовані та ті, які лише номінально встановлені законодавством). Виділено недоліки та прогалини в регулюванні механізмів взаємодії, до яких віднесено: неврегульованість статусу районних державних адміністрацій та районних рад у контексті земельних повноважень (зокрема, невідповідність функцій структурі); відсутність мотивації до співпраці суб'єктів управління; необхідність унормування механізму управління державними землями, що знаходяться на території громади; необхідність напрацювання і закріплення дієвих механізмів залучення громадського сектору до прийняття рішень; розробка дієвої системи контролю у сфері земельних відносин, з урахуванням значного розширення повноважень органів місцевого самоврядування та нового етапу формування ринку землі.

Запропоновано перелік заходів для врегулювання спірних питань, налагодження взаємодії між суб'єктами публічного управління, завершення земельної децентралізації. До таких заходів віднесено: введення районної префектури, земельний відділ якої буде виконувати контроль-наглядові повноваження, координувати горизонтальну взаємодію, зокрема у сфері управління спільними земельними ресурсами громад; а також, законодавче закріплення механізмів участі громади в прийнятті рішень, нормативно визначити проведення місцевого референдуму як форми безпосередньої демократії. Визначено, що

запропоновані заходи сприятимуть підвищенню ефективності публічного управління основним ресурсом територіальної громади – землею, зниженню корупційних ризиків, створенню умов для розвитку ринку землі.

Ключові слова: земельні ресурси територіальної громади, публічне управління земельними ресурсами, взаємодія суб'єктів управління земельними ресурсами, земельна децентралізація.

Постановка проблеми. У контексті перерозподілу земельних повноважень найбільш суттєвих змін зазнають суб'єкти публічного управління базового, районного та обласного рівнів. Наслідками зміни функцій і, відповідно до них, зміни організаційно-функціональної структури, є необхідність побудови нової моделі взаємодії органів державної влади та місцевого самоврядування, адже управління земельними ресурсами громад набуває нового змісту. На сучасному етапі реформування адміністративно-територіального устрою, формування ринку землі та розширення повноважень органів місцевого самоврядування, розподіл повноважень і якісна взаємодія суб'єктів управління земельними ресурсами є вирішальним показником якості управління.

Саме співпраця суб'єктів публічного управління, які приймають рішення щодо земельних ресурсів, їх скоординована робота, системний і налагоджений обмін інформацією здатні зробити управлінський вплив ефективним. Саме тому актуальним завданням науки публічного управління є аналіз проблем та шляхів їх вирішення щодо налагодження взаємодії органів місцевого самоврядування, державної влади та суспільства у контексті управління земельними ресурсами. Сучасна модель управління територіальними громадами має бути побудована на засадах партнерства, високого рівня інформаційного забезпечення, взаємозацікавленості у досягненні цілей, залучення громадян до ухвалення рішень.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Різним аспектам питань підвищення ефективності взаємодії органів місцевого самоврядування та органів державного управління присвячено значну кількість наукових розвідок.

Так, зокрема, Р. Панчишин, Я. Малик досліджують методи взаємодії органів місцевого самоврядування та місцевих органів державної виконавчої влади. М. Кампо приділяє увагу розмежуванню компетенцій органів влади на базовому рівні, В. Кравченко досліджує делегування повноважень органів державної виконавчої влади органам місцевого самоврядування. Л. Муркович, М. Баймуратова приділяють увагу аспектам участі громади в прийнятті управлінських рішень.

Не дивлячись на значний масив наукових напрацювань, недостатньо дослідженими залишаються питання взаємодії громади, органів місцевого самоврядування та територіальних органів виконавчої влади щодо питань у сфері земельних відносин, землеустрою, земельного кадастру.

Мета статті полягає в обґрунтуванні моделі взаємодії суб'єктів управління земельними ресурсами територіальної громади на основі проведення аналізу їх повноважень.

Виклад основного матеріалу дослідження. Взаємодія органів місцевого самоврядування з органами державної влади у сфері управління земельними ресурсами представляє собою систематизовану сукупність взаємоузгоджених дій (кроків, заходів), що здійснюються на основі визначених принципів та з використанням комплексу методів і засобів задля налагодження та здійснення їхньої співпраці у вирішенні стратегічних і оперативних питань, зокрема і щодо здійснення управління земельними ресурсами, регулювання земельних відносин, надання адміністративних послуг у вказаній сфері, контролю за використанням та охороною земель [3, с. 174.]. Отже, метою взаємодії суб'єктів управління земельними ресурсами громади є: формування якісно нових земельних відносин, ефективне використання земельних ресурсів, екологічна стабільність.

У даному дослідженні, основними суб'єктами управління земельними ресурсами територіальної громади вважаємо: органи місцевого самоврядування, громаду (сукупність жителів), місцеві державні адміністрації, районні ради та територіальні підрозділи Держгеокадастру. Саме взаємозв'язки цих суб'єктів і будемо розглядати в моделі управління у зв'язку з тим, що вони

безпосередньо приймають рішення щодо земель територіальних громад та їх повноваження і структура зазнають змін у зв'язку з земельною децентралізацією. Відповідно до чинного законодавства, саме перелічені органи взаємодіють з приводу планування, організації та контролю за прийняттям рішень з приводу земельних ресурсів. Окрім того, до суб'єктів управління земельними відносинами доцільно віднести: сектор містобудування та архітектури районної державної адміністрації (далі – РДА), департамент екології та природних ресурсів обласної державної адміністрації (далі – ОДА), департамент агропромислового розвитку ОДА, департамент культури і туризму, національностей та релігій при ОДА, басейнові управління водних ресурсів, Фонд державного майна України. А розпорядниками інформації про земельні ресурси є: лісогосподарські підприємства, регіональні компанії з постачання газу та електроенергії.

Як правило, об'єктом дослідження є форми і методи взаємодії, що носять загальний характер та стосуються всіх сфер розвитку громади. А от взаємодія суб'єктів управління земельними ресурсами потребує окремого аналізу. У сучасному стані функціональні зв'язки перелічених органів викликають низку питань, вирішення яких зробить систему управління земельними ресурсами територіальної громади ефективнішою. До таких завдань доцільно віднести:

1) врегулювання статусу районних державних адміністрацій та районних рад у контексті земельних повноважень. Мова йде про номінальність законодавства в даному випадку, адже законодавством (Земельний кодекс, Закон України “Про місцеві державні адміністрації”) визначено повноваження вищевказаних органів у сфері земельних відносин, але у структурі РДА, що нині функціонують на території України, не передбачено земельних управлінь, відділів, структурних підрозділів, або окремих спеціалістів. А районні ради, взагалі функціонують “чекаючи ліквідації”, але в їх складі є постійні комісії з питань аграрної політики, земельних відносин, природокористування;

2) налагодження інформаційної взаємодії між органами місцевого самоврядування та обласними управліннями Держгеокадастру;

3) унормування механізму управління державними землями, що знаходяться на території громади. Адже, фактично, жодного впливу на державні землі, що знаходяться на території громади, органи місцевого самоврядування не мають;

4) залучення громадського сектору до здійснення управління земельними ресурсами громади. Ця багатоаспектна проблема потребує застосування багатьох інструментів: нормативне регулювання з визначенням механізму залучення громадян, підвищення рівня мотивації, прозорість прийняття рішень, гарантування права на безоплатну приватизацію земельної ділянки;

5) мотивація до співпраці суб'єктів управління з метою збалансування інтересів держави і громади;

6) розробка дієвого механізму контролю за законністю рішень органів місцевого самоврядування (з урахуванням значного розширення повноважень та реформування ринку землі). Після того, як з органів прокуратури було знято функцію загального нагляду, фактично контроль у сфері земельних відносин здійснюється лише органами Держгеокадастру.

Для того, щоб модель взаємодії була зрозумілою, зобразимо її схематично, зазначивши взаємозв'язки між суб'єктами прийняття управлінських рішень (рис. 1). Оскільки відносини щодо залучення громадян до прийняття рішень перебувають на етапі формування і не є стійкими та унормованими, зв'язки зображені іншим типом ліній. Проте звертаємо увагу, що сьогодні територіальна громада є єдиним суб'єктом управління, механізми здійснення якого ще не визначено, вона зображена не так, як інші суб'єкти управління.

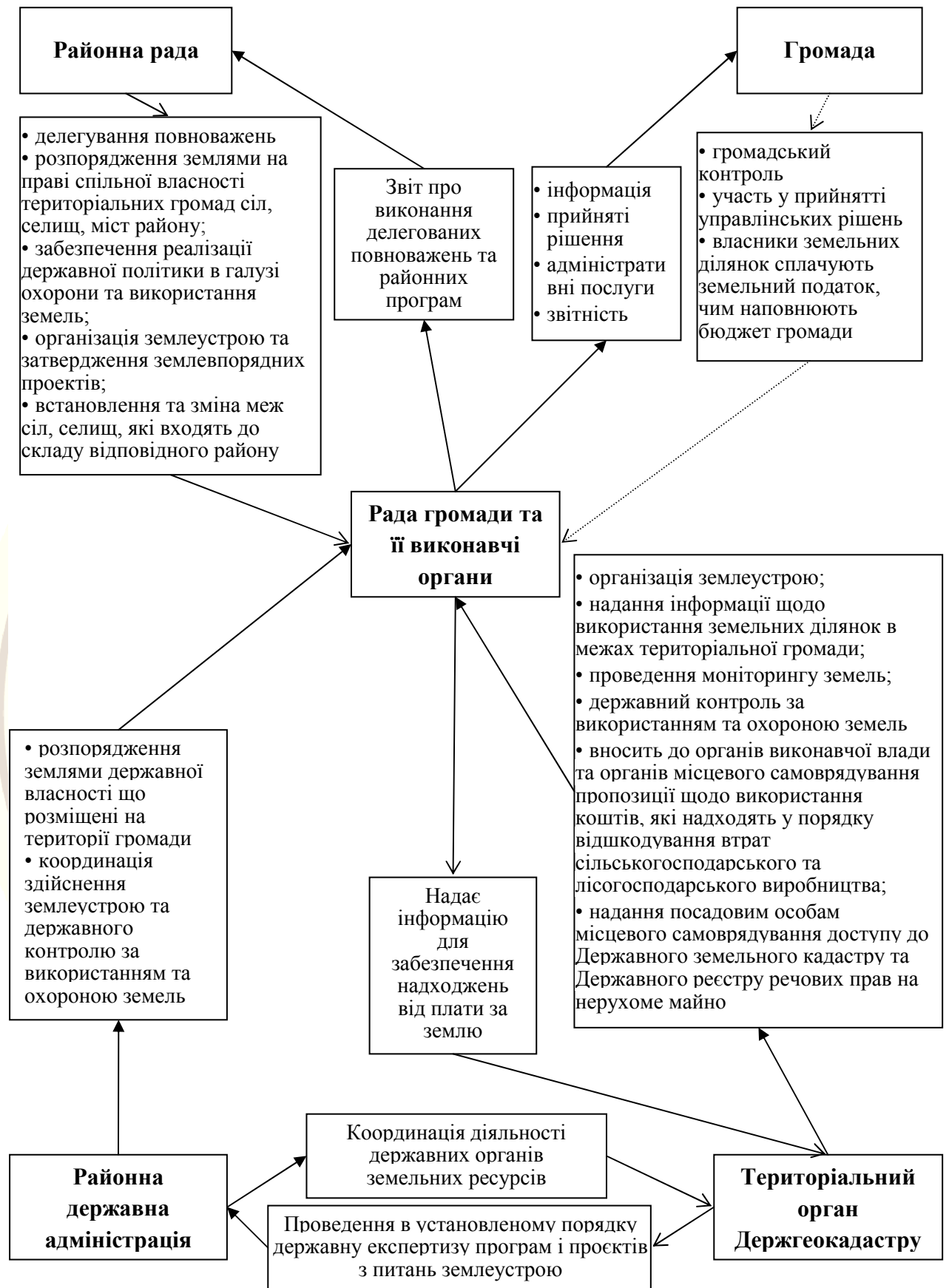


Рис. 1. Модель взаємодії суб'єктів публічного управління земельними ресурсами громади (авторська розробка)

З урахуванням складності системи, на яку направлено управлінський вплив і широкого кола суб'єктів, що приймають управлінські рішення, для аналізу сучасної побудови нової моделі взаємовідносин між ними є потреба в вивченні значної кількості нормативно-правових актів, які регулюють сферу повноважень органів державної влади та місцевого самоврядування. До них належать: Земельний кодекс України, Закони “Про місцеве самоврядування в Україні”, “Про місцеві державні адміністрації”, “Про Державний земельний кадастр”, “Про охорону земель”, “Про добровільне об'єднання територіальних громад”, Постанова Кабінету міністрів України “Про Державну службу України з питань геодезії, картографії та кадастру”, а також, типових положень вказаних органів.

З урахуванням сучасних реалій, потребує уваги роль префекта на районному рівні, і повноваження префектури у сфері земельних питань, адже, фактично, після укрупнення районів, другий етап децентралізації можна вважати завершеним. Інститут префектів – це представництво центральної влади, яке задає стратегічний вектор і має функцію нагляду. Найскладніше питання, що постає зараз перед законодавцем та науковцями – це обсяг повноважень префектур, адже функції контролю та нагляду можуть перетворитися на механізм тиску на рішення громад.

Як уже було зазначено, органи прокуратури давно не виконують повноважень у сфері нагляду та контролю, а повноваження органів місцевого самоврядування у сфері земельних відносин значно розширено, підвищуються корупційні ризики. Є об'єктивна потреба в тому, щоб на зміну РДА для підтримки балансу між державними та муніципальними інтересами, для дотримання принципу законності було створено новий орган загальної компетенції.

Не дивлячись на те, що проект нормативно-правового регулювання ролі префектури на районному рівні все ще знаходиться на етапі опрацювання, запропоновано нову модель взаємовідносин суб'єктів публічного управління земельними ресурсами, що має будуватися з урахуванням їх існування.

Вважаємо за доцільне у структурі префектури закріпити земельний відділ з повноваженнями, що акумулювали б у собі функції РДА та прокуратури, проте щоб префектури не були б монопольно впливовими на рішення органів місцевого самоврядування, а лише слідкували б за їх законністю, а також проводили моніторинг дотримання екологічного законодавства. Саме наявність та ефективна робота такого органу районного рівня як префектура здатна вирішити проблему співпраці органів місцевого самоврядування з органами виконавчої влади на місцевому рівні, за умови обґрунтованого підходу до розподілу повноважень між ними за компетенцією, визначеною законодавством.

Контроль, як державний, самоврядний, так і громадський, має здійснюватися системно і постійно. Самоврядний і державний контроль у сфері використання та охорони земель мають схожу природу (так як спрямовані на контролювання реалізації земельних інтересів громадян – через функціонування двох підсистем публічного управління – органів державного управління й органів місцевого самоврядування). Що стосується громадського контролю – він є найбільш нерегульованим і, відповідно, фактично не здійснюваним. Тому потребує нормативного закріплення перелік механізмів громадського контролю у сфері земельних відносин, а також інструментів, за допомогою яких його можна здійснювати. До таких механізмів пропонується віднести:

1) правовий – це законодавчо закріплені норми, які встановлюють зміст, призначення принципів, методи, етапи здійснення контролю громадськістю, а також визначають обов'язки та повноваження, відповідальність, функції органів державної влади та місцевого самоврядування в процесах формування та реалізації державної політики в сфері земельних відносин України;

2) організаційний – це методи, за допомогою яких здійснюється відповідний контроль за прийняттям управлінських рішень у сфері земельних відносин, а саме: громадські експертизи, слухання, обговорення, публікації у ЗМІ, звернення громадян до органів державної виконавчої влади, органів місцевого самоврядування тощо;

3) фінансовий – система перевірки доцільності використання коштів з бюджету громади, направлених на вдосконалення земельних відносин, або вирішення екологічних питань, питань, пов'язаних із землекористуванням і землеустроєм.

Громадські організації, правозахисні групи, ЗМІ, громадяни обов'язково мають бути залучені до вирішення місцевими радами питань, що стосуються управління земельними ресурсами. Окрім того, методами комунікації між органами місцевого самоврядування, державними органами та громадянами є звернення громадян та проведення особистих прийомів посадовими особами. Діюча система громадського контролю, в свою чергу, стимулюватиме суб'єктів управління до співпраці, адже важливим є не лише регулювання “зверху”, а й роль виконавців на місцях. Підвищенню рівня мотивації до співпраці також будуть сприяти: чіткий розподіл повноважень між органами державного управління, місцевого самоврядування та громадою; високий професійний рівень працівників зазначених органів.

Отже, за результатами проведеного дослідження доцільно зробити такі **висновки:** важливим елементом формування змін до законодавства у частині розподілу повноважень щодо управління земельними відносинами є визначення ролі місцевих органів виконавчої влади таким чином, щоб це адекватно відображало українські реалії. Окрім того, потребує унормування здійснення управління землями державної власності на території району у перехідний період на завершальному етапі формування територій територіальних громад згідно з розпорядженнями Кабінету Міністрів України від 12.06.2020 р. в кожній області та реформування районної ланки адміністративно-територіального устрою України. Особливої уваги при цьому потребує законодавче визначення механізмів здійснення громадського контролю у системі публічного управління.

Перспективними напрямками подальших розвідок у даному напрямку вбачається розробка змін до законодавства та аналіз зареєстрованих законопроектів, що регулюють сферу повноважень префектур.

Список використаних джерел

1. Земельний кодекс України : Закон України від 25.10.2001 р. № 2768-III (Зі змінами). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2768-14>
2. Малоокій В. А. Становлення та розвиток системи управління земельними ресурсами територіальних громад в Україні : дис. ... канд. наук держ. упр. Запоріжжя, 2021. 219 с. URL : http://virtuni.education.zp.ua/info_cpu/sites/default/files/_dis_1.pdf.
3. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 9 квітня 1999 № 586-XIV (Зі змінами). URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14#Text>.

References

1. Zemelnyj kodeks Ukrainy: Zakon Ukrainy vid 25.10.2001 r. № 2768-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2768-14#Text> [in Ukrainian].
2. Malookyi, V.A. (2021). Stanovlennia ta rozvytok systemy upravlinnia zemelnymy resursamy terytorialnykh hromad v Ukraini. (Extended abstract of candidate's thesis). Zaporizhzhia. URL: http://virtuni.education.zp.ua/info_cpu/sites/default/files/_dis_1.pdf [in Ukrainian].
3. Pro mistsevi derzhavni administratsii: Zakon Ukrainy vid 09.04.1999 r. № 586-XIV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14#Text> [in Ukrainian].

Kojurina V. M.,

Postgraduate student of Regional Development and Local Government Department,

KRI NAPA, Kharkiv

ORCID ID 0000-0001-5475-675X

**Issues of Interaction of Subjects of Public Management
of the Territorial Community Land Resources**

The article proves the necessity to improve the quality of interaction between the subjects of public land management as one of the indicators of success of management and community development. In the framework of this study, the subjects of management include: community council and its executive bodies, district state administrations, district councils, territorial bodies of the State Geocadastr, community (as an aggregate of local people). Their functions and structure, regulatory framework governing the relevant powers have been analyzed. On the basis of the author's visualized model of interaction of state authorities, local government bodies, community residents on the issues of public management of land the interrelations have been singled out (those which are actually formed and those that are only nominally established by the legislation). Weaknesses and gaps in the regulation of interaction mechanisms have been highlighted, they

include: unregulated status of district state administrations and district councils in the context of land powers (in particular, inconsistency of structure functions); lack of motivation for cooperation of management entities; the need to standardize the mechanism of management of state lands located in the community; the need to develop and consolidate effective mechanisms for involving the public sector in decision-making; development of an effective control system in the field of land relations, taking into consideration the significant expansion of the powers of local governments and a new stage in the formation of the land market.

The article suggests a list of measures to resolve disputes, to establish cooperation between public administration entities, and to complete land decentralization. Such measures include: the introduction of a district prefecture, the land department of which will perform control and supervision powers, coordinate horizontal interaction, in particular in the field of management of community common land resources; as well as, legislative consolidation of mechanisms for community participation in decision-making, normative assurance of holding a local referendum as a form of direct democracy. It has been determined that the proposed measures will help increase the efficiency of public management of land, which is the main resource of the territorial community, reduce corruption risks, create conditions for the development of the land market.

Keywords: territorial community land resources, public land management, interaction of land management entities, land decentralization.

1995
Надійшла до редколегії 31.05.2021 р.

