

*І. Р. Залуцький***Модернізація системи управління земельними ресурсами в умовах децентралізації влади**

Досліджено теоретичні підходи до визначення сутності поняття «управління земельними ресурсами». Розкрито особливості врегулювання змісту цієї категорії Європейською економічною комісією ООН та ФАО. Виявлено недоліки економіко-правового регулювання у сфері управління земельними ресурсами в Україні та їх наслідки. Визначено істотні ознаки недосконалості сучасної системи управління земельними ресурсами. Доведено, що в сучасних соціально-економічних умовах України вирішального значення у сфері управління земельними ресурсами набуває досконала регламентація термінів, стандартів, нормативів, а також дієвість механізмів імплементації повноважень, правил і процедур. Висвітлено підходи Європейської економічної комісії ООН та ФАО для належного управління земельними ресурсами. Обґрунтовано пропозиції до формування інституційно-правового механізму модернізації сучасної системи управління земельними ресурсами в Україні на засадах: реальної децентралізації влади; пріоритетності забезпечення режиму особливої охорони земель і сталого землекористування; повноцінної інтегрованої участі уповноважених суб'єктів управління земельними ресурсами та громадянського суспільства. Головним чинником такої модернізації є повноцінна реалізація схвалених Кабінетом Міністрів України Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, Стратегії реформування державного управління України на 2016-2020 рр. Ключові слова: модернізація, земельні ресурси, система управління земельними ресурсами, децентралізація влади.

Забезпечення раціонального використання та підвищення цінності земельних ресурсів України, створення оптимальних умов для нарощування соціального, інвестиційного і виробничого потенціалів землі як унікального національного багатства априорі визначають необхідність ефективного функціонування відповідної системи управління земельними ресурсами.

Для якісних перетворень в Україні важливо, що Продовольча та сільськогосподарська організація ООН (ФАО) загалом розглядає управління земельними ресурсами (далі – УЗР) в контексті продовольчої безпеки, боротьби з бідністю і розвитком сільських регіонів [1].

Теоретичним і прикладним аспектам на різних етапах еволюції системи УЗР присвячено наукові напрацювання таких дослідників, як Д. І. Бабміндра, І. К. Бистряков, В. А. Боклаг, В. В. Горлачук, Ю. Г. Гуцуляк, В. Г. В'юн, Д. С. Добряк, О. С. Дорош, В. М. Заяць, Ш. І. Ібатуллін, Р. М. Курильців, Ю. О. Лупенко, А. Г. Мартин, В. Я. Месель-Веселяк, Л. Я. Новаковський, П. Т. Саблук, О. В. Сакаль, А. Я. Сохнич, М. Г. Ступень, В. М. Трегобчук, А. М. Третяк, М. М. Федоров, М. А. Хвесик, А. Д. Юрченко та ін.

Втім, як наголошує президент НААНУ Я. М. Гадзало, питання ощадливого, раціонального та екологічно безпечного використання земельних ресурсів, яке є важливою складовою національної безпеки нашої держави, залишається нерішеним [2].

Очевидно, що в теперішніх умовах децентралізації влади в Україні, за наявного перманентного звуження повноважень органів місцевого самоврядування в сфері УЗР, актуалізується потреба в модернізації нинішньої системи УЗР на державному, регіональному та місцевому рівнях, що підтверджує важливість удосконалення теоретико-методичних положень з цієї проблеми.

Метою статті є теоретичне обґрунтування засадничих підходів до модернізації системи УЗР в умовах децентралізації влади в Україні.

Початковим кроком з позиції системності формування основних засад ефективного механізму регулювання земельних відносин і державного управління земельними ресурсами слід визнати схвалені Указом Президента України від 30 травня 2001 р. №372/2001 «Основні напрями земельної реформи в Україні на 2001-2005 рр.», які належним чином так і не були імplementовані. Чинними

положеннями статей 13 і 14 Конституції України встановлено, що: земля, її надра є об'єктом права власності; усі суб'єкти права власності рівні перед законом; право власності на землю гарантується і набувається та реалізується відповідно до закону; земля є основним національним багатством, що перебуває під особливою охороною держави [3]. Пунктом 3 ст. 1 Земельного кодексу України [4], яка відображає положення частини сьомої ст. 41 Конституції України обумовлено, що використання власності на землю не може завдавати шкоди правам і свободам громадян, інтересам суспільства, погіршувати екологічну ситуацію і природні якості землі. Статтею 3 Закону України «Про охорону земель» встановлено пріоритет вимог екологічної безпеки у використанні землі як просторового базису, природного ресурсу і основного засобу виробництва. Саме в цьому контексті загальними положеннями Закону України «Про охорону земель» визначено правову дефініцію термінів «земля», «земельні ресурси», «охорона земель» [5].

Втім, національним законодавством України досі не врегульовано дефініцію термінів «УЗР», «система УЗР» тощо. У сучасних дослідженнях зміст поняття «УЗР» розглядається в контексті інструментарію, заходів, засобів, способів регулювання земельних відносин, їх впорядкування та вдосконалення.

Так, В. Горлачук, В. В'юн, А. Сохнич, Н. В'юн [6, с. 26] стверджують, що суть УЗР полягає в забезпеченні цілеспрямованого, планомірного впливу суб'єкта управління на об'єкт управління (земельні ресурси) для підтримання їх стійкого стану або переведення в новий бажаний стан.

На переконання І. С. Денисенка, УЗР – це сукупність взаємозв'язків і взаємодій між елементами системи управління, спрямована на підтримку або поліпшення і раціональне використання земельних ресурсів як основного об'єкта земельних відносин відповідно до планів розвитку території або інших нормативних документів. На думку науковця, система УЗР країни, її регіонів і муніципальних утворень має враховувати правові, організаційні, економічні, екологічні і соціальні умови держави, суспільства й окрему людину, наголошуючи, що в сучасних соціально-економічних умовах особливо важливо сформувавши правове й інформаційне забезпечення системи УЗР як основного джерела формування бюджетів [7, с. 243].

Відзначимо, що Європейська економічна комісія ООН розглядає УЗР як процеси обліку та поширення інформації про права власності на землю і пов'язані з нею ресурси, їх вартість і використання [8, с. 4], а управління землекористуванням у методичних рекомендаціях СЕК ООН пропонується трактувати як процес, що дає змогу ефективно використовувати земельні ресурси та інформацію про них [9].

ФАО, розуміючи під землеволодінням визначені в правовому аспекті відносини між людьми щодо землі, представляє УЗР як спосіб застосування та введення в дію правил землеволодіння, що включає реєстрацію прав на землю, землевпорядкування, консолідацію земель та оподаткування власності [1, с. 3].

Як встановлено дослідженнями, дієвість положень чинної Конституції України щодо землі як основного національного багатства, що перебуває під особливою охороною держави, досі нівелюється відсутністю ефективної комплексної системи планування та організації використання і охорони земель.

Так, згідно з ст. 22 Закону України «Про охорону земель» система заходів у галузі охорони земель включає:

- державну комплексну систему спостережень (топографо-геодезичні, картографічні, ґрунтові, агрохімічні, радіологічні та інші обстеження і розвідування стану земель і ґрунтів, їх моніторинг);
- розробку загальнодержавних і регіональних (республіканських) програм використання та охорони земель, документації із землеустрою в галузі охорони земель;
- створення екологічної мережі;
- здійснення природно-сільськогосподарського, еколого-економічного, протиерозійного та інших видів районування (зонування) земель; економічне стимулювання впровадження заходів щодо охорони та використання земель і підвищення родючості ґрунтів;
- стандартизацію і нормування [5].

Зазначимо, що метою перерозподілу земель, анонсованою постановою Верховної Ради «Про земельну реформу» від 18 грудня 1990 р. визначалось, зокрема, створення умов для раціонального використання та охорони земель. Це сприяло б розвитку сталого землекористування в Україні, тобто такого використання земель, що визначається тривалим користуванням земельною ділянкою без зміни її цільового призначення, погіршення її якісних характеристик та забезпечує оптимальні параметри екологічних і соціально-економічних функцій територій.

Проте за роки незалежності в Україні жодного разу не проводились якісна інвентаризація земель, природно-сільськогосподарське районування, суцільне ґрунтове обстеження, економічна оцінка земель. Суцільне великомасштабне ґрунтове обстеження проводилось ще у 1956-1961 рр., а їх матеріали давно застаріли, як і матеріали, що базуються на даних суцільного обстеження ґрунтів – зонування, районування, якісної і грошової оцінки тощо [10, с. 110].

Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо спрощення умов ведення бізнесу (дерегуляція)» від 12 лютого 2015 р. № 191-VIII виключено положення статті 33¹ Закону України «Про охорону земель», якою вперше з 2009 р. регламентувалось встановлення нормативів оптимального співвідношення культур у сівозмінах у різних природно-сільськогосподарських регіонах для запобігання виснаженню і втраті родючості ґрунтів внаслідок ґрунтовоми. Крім того, до 31 грудня 2017 р. окремим Законом України «Про тимчасові особливості здійснення заходів державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» від 3 листопада 2016 р. №1728-VIII встановлено мораторій на проведення органами державного нагляду (контролю) планових заходів із здійснення державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності. Фактично пролонгується практика унеможливлення юридичної відповідальності в Україні за шкідливий вплив на стан земель та родючість ґрунтів, а відтак нівелюється дієвість положень чинної Конституції України щодо забезпечення державою особливого режиму земель.

Очевидними проявами перманентного самоусунення держави щодо виконання її конституційного зобов'язання із забезпечення режиму особливої охорони земель є відсутність низки правових актів, затвердження яких передбачено законодавством України, зокрема:

- Верховною Радою України в частині затвердження «Загальнодержавної програми використання та охорони земель», як основи забезпечення потреб населення і галузей економіки у землі та її раціонального використання і охорони; прийняття Закону України «Про збереження ґрунтів та охорону їх родючості»;
- Кабінетом Міністрів України в частині прийняття постанов Кабінету Міністрів України: «Про порядок економічного стимулювання заходів щодо використання та охорони земель підвищення родючості ґрунтів»; «Про нормативи в галузі охорони земель та відтворення родючості ґрунтів» (щодо нормативів гранично допустимого забруднення ґрунтів; якісного стану ґрунтів; оптимального співвідношення земельних угідь; показників деградації земель та ґрунтів).

Саме Загальнодержавною програмою використання та охорони земель мали б визначатися склад та обсяги першочергових і перспективних заходів з охорони земель, а також обсяги і джерела ресурсного забезпечення виконання робіт з їх реалізації. Відтак не реалізується вимога частини 2 ст. 55 Закону України «Про охорону земель» щодо визначення окремим рядком Державного бюджету України видатків на фінансування заходів з охорони земель і ґрунтів.

Крім того, відсутність затвердженої Загальнодержавної програми також заблокує належну розробку на основі її положень регіональних програм використання та охорони земель з урахуванням місцевих особливостей.

Зазначимо також, що в Законі України «Про землеустрій» [11] дотепер не усунуто наявну колізію щодо загальнодержавної і регіональних програм використання та охорони земель, які так і не внесено до уніфікованого переліку видів документації із землеустрою. Це суперечить пункту «б» ст. 184 Земельного кодексу, згідно з якою землеустрій, власне, передбачає розробку загальнодержавної і регіональних програм використання та охорони земель.

Відтак, документацією із землеустрою в галузі охорони земель визначено схеми землеустрою і техніко-економічні обґрунтування використання та охорони земель адміністративно-територіальних одиниць, які розробляються щодо території відповідного району, села, селища, міста; робочі проекти землеустрою.

Доводиться констатувати, що стосовно території відповідної області чинним законодавством не передбачено розробки жодного виду документації із землеустрою в галузі охорони земель. А відповідно до частини другої ст. 39 Закону України «Про землеустрій» основою для розробки схем землеустрою і техніко-економічного обґрунтування використання та охорони земель адміністративно-територіальних одиниць і робочих проектів землеустрою визначено природно-сільськогосподарське районування земель, яке жодного разу в Україні так і не проводилось.

Примітно, що розроблення і забезпечення виконання Загальнодержавної програми використання та охорони земель згідно з ст. 13 Земельного кодексу України покладено на Кабінет Міністрів України, а згідно з ст. 15 цього Кодексу віднесено до повноважень центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері земельних відносин, яким традиційно визнається Міністерство аграрної політики та продовольства України.

Однак у Положенні про Міністерство аграрної політики та продовольства України, затвердженому постановою Кабінету Міністрів України від 25 листопада 2015 р. № 1119 [12], ці повноваження Мінагрополітики обмежено виключно категорією земель сільськогосподарського призначення. Цим Положенням визначено, зокрема, що Мінагрополітики забезпечує: формування державної політики у сферах використання і охорони земель сільськогосподарського призначення; моніторинг ґрунтів, їх родючості та агрохімічну паспортизацію земель сільськогосподарського призначення; ведення інформаційного банку даних про стан ґрунтів земель сільськогосподарського призначення; організовує розроблення загальнодержавних і регіональних програм відтворення родючості ґрунтів на землях сільськогосподарського призначення; виступає у межах повноважень, передбачених законом, замовником виконання робіт з районування (зонування) земель сільськогосподарського призначення.

На наш погляд, періодичні безсистемні реорганізації центральних органів виконавчої влади у сфері земельних відносин і надмірна концентрація останнім часом повноважень Держгеокадастром, зокрема на регіональному рівні, суттєво не вплинули на підвищення ефективності УЗР, покращення прозорості та зменшення корупційності в цій сфері. Погоджуємося з думкою Ш. Ібатуліна, О. Степенко, О. Сакаль, що не можна вважати ефективною створену систему державного управління земельними ресурсами, яка приділяє основну увагу перерозподілу землі як майна, не вирішуючи проблеми охорони земель як основного національного багатства [13, с. 9]. Вважаємо, що істотними ознаками недосконалості сучасної системи УЗР також є:

- відсутність реєстру земельних ділянок з особливо цінними землями та їх ідентифікації на місцевості;
- нерегульованість економіко-правового механізму поєднання заходів економічного стимулювання і юридичної відповідальності в галузі охорони земель, консервації деградованих і малопродуктивних земель;
- реальне звуження правомочності і спроможності органів місцевого самоврядування як рівноправного з державою суб'єкта права власності на землю в Україні, на які ще в 1991 р. покладено здійснення земельної реформи згідно з пунктом 2 постанови парламенту «Про земельну реформу»;
- колізія щодо цілісності території сільських, селищних рад, територію і межі яких в статусі адміністративно-територіальних утворень базового рівня було сформовано на етапі першочергових заходів здійснення земельної реформи згідно з юридично затвердженими та понині чинними проектами формування територій і встановлення меж сільських і селищних рад;

– невизначеність територіально-правового статусу об'єднаної територіальної громади, зокрема у сфері землеустрою та просторового планування;

Зазначимо також, що Земельним кодексом України та Законом України «Про землеустрій» досі не врегульовано періодичність розробки документації із землеустрою сукупно з земельно-оціночними роботами, що мало б забезпечити повноту, якість та актуальність інформації Державного земельного кадастру. Невизрадно є перспектива об'єктивного повного перенесення на безоплатній основі відомостей до Державного земельного кадастру про його об'єкти, що містяться в документації із землеустрою та оцінки земель, затвердженій та переданій до Державного фонду документації із землеустрою до 1 січня 2013 р., приміром щодо проектів розмежування земель державної та комунальної власності, документально сформованих земель колективної та приватної власності тощо. А виправлення помилок, допущених у відомостях Державного земельного кадастру реально здійснюється без належного внесення змін у раніше затверджену документацію із землеустрою, на підставі якої були внесені такі відомості, що з позиції суспільної довіри до об'єктивності його відомостей та послідовності державної політики є вкрай неоднозначним.

Так, промовистим викликом непорушності конституційних гарантій місцевого самоврядування щодо землі як матеріальної та фінансової його основи є деформована структура власності на землю в Україні (табл.1).

Втім, ще до повноцінного становлення цілісної національної системи Державного земельного кадастру, згідно з наказом Державної служби статистики України від 19 серпня 2015 р. № 190, виданого за погодженням з Державною службою України з питань геодезії, картографії та кадастру, на державному, регіональному та місцевому рівнях ліквідовано державну статистичну звітність з земельних ресурсів.

Натомість спробою систематизації та узагальнення інформації про володіння, користування і розпорядження земельними ділянками, забезпечення прозорості функціонування земельних відносин в Україні є затвердження окремою постановою уряду від 23 серпня 2017 р. №639 Порядку реалізації пілотного проекту щодо проведення моніторингу земельних відносин [15]. Змістом цього моніторингу визначено систематичний збір, збереження, узагальнення та оприлюднення інформації про стан земельних відносин, яка надається суб'єктами інформаційної взаємодії (органи державної влади, органи місцевого самоврядування), згідно з рекомендованим переліком даних і показників, які формуються на рівні районів і міст обласного підпорядкування, м. Києва та Севастополя і подаються в процесі інформаційної взаємодії для проведення моніторингу. До завдань моніторингу належать: запровадження системи обміну інформацією про земельні відносини між суб'єктами інформаційної взаємодії; підвищення якості надання послуг у сфері земельних відносин; підвищення якості УЗР на державному, регіональному та місцевому рівнях; підвищення рівня інвестиційної привабливості земельних ресурсів і покращення бізнес-клімату у сфері земельних відносин; створення інформаційної бази для модернізації земельних відносин.

Однак зазначений Порядок не визначає чіткого механізму організації взаємного обміну інформацією про стан земельних відносин між суб'єктами інформаційної взаємодії (Держгеокадастром, Мін'юстом, Держстатом, Державною судовою адміністрацією, Державною фіскальною службою, Держводагентством, органами місцевого самоврядування), покладаючи цю правовстановлюючу функцію на Мінагрополітики, що може стати стримуючим чинником ефективного проведення моніторингу земельних відносин загалом.

Примітно, що нещодавно затверджена окремою постановою Кабінету Міністрів України №413 від 7 червня 2017 р. Стратегія удосконалення механізму управління в сфері використання та охорони земель сільськогосподарського призначення державної власності та розпорядження ними [16] теж не врегульовує проблеми модернізації системи УЗР.

Таблиця 1

Розподіл земельного фонду регіонів України за формами власності станом на 1 січня 2016 р.

| Назва регіону | Загальна площа земель, тис. га | | з них перебувають у власності | | | | | | | | | | | |
|---------------------------|--------------------------------|-------|-------------------------------|-------|-----------|-------|-------------|-------|-------------|-------|---------|-------|---------|-------|
| | | | державній | | приватній | | колективній | | комунальній | | | | | |
| | тис. га | % | тис. га | % | тис. га | % | тис. га | % | тис. га | % | тис. га | % | тис. га | % |
| Автономна Республіка Крим | 2608,1 | 52,09 | 1358,5 | 47,82 | 1247,3 | 47,82 | 1,9 | 0,07 | 0,4 | 0,02 | 0,4 | 0,02 | 0,4 | 0,02 |
| Вінницька | 2649,2 | 42,25 | 1119,2 | 57,68 | 1528,1 | 57,68 | 0,4 | 0,01 | 1,5 | 0,06 | 1,5 | 0,06 | 1,5 | 0,06 |
| Волинська | 2014,4 | 63,72 | 1283,5 | 36,22 | 729,7 | 36,22 | - | - | 1,2 | 0,06 | 1,2 | 0,06 | 1,2 | 0,06 |
| Дніпропетровська | 3192,3 | 40,29 | 1286,2 | 59,55 | 1900,9 | 59,55 | 1,7 | 0,05 | 3,5 | 0,11 | 3,5 | 0,11 | 3,5 | 0,11 |
| Донецька | 2651,7 | 40,53 | 1074,6 | 58,90 | 1561,9 | 58,90 | 12,8 | 0,48 | 2,4 | 0,09 | 2,4 | 0,09 | 2,4 | 0,09 |
| Житомирська | 2982,7 | 61,15 | 1823,9 | 38,81 | 1157,7 | 38,81 | - | - | 1,1 | 0,04 | 1,1 | 0,04 | 1,1 | 0,04 |
| Закарпатська | 1275,3 | 77,15 | 983,9 | 22,43 | 286,1 | 22,43 | 0,3 | 0,03 | 5,0 | 0,39 | 5,0 | 0,39 | 5,0 | 0,39 |
| Запорізька | 2718,3 | 32,25 | 876,6 | 67,70 | 1840,4 | 67,70 | 0,3 | 0,01 | 1,0 | 0,04 | 1,0 | 0,04 | 1,0 | 0,04 |
| Івано-Франківська | 1392,7 | 68,57 | 955,0 | 31,28 | 435,6 | 31,28 | - | - | 2,1 | 0,15 | 2,1 | 0,15 | 2,1 | 0,15 |
| Київська | 2812,1 | 54,53 | 1533,3 | 45,04 | 1266,6 | 45,04 | 12,2 | 0,43 | - | - | - | - | - | - |
| Кіровоградська | 2458,8 | 38,28 | 941,3 | 61,56 | 1513,7 | 61,56 | 0,9 | 0,04 | 2,9 | 0,12 | 2,9 | 0,12 | 2,9 | 0,12 |
| Луганська | 2668,3 | 40,22 | 1073,1 | 58,98 | 1573,7 | 58,98 | 16,3 | 0,61 | 5,2 | 0,19 | 5,2 | 0,19 | 5,2 | 0,19 |
| Львівська | 2183,1 | 62,70 | 1368,9 | 37,22 | 812,6 | 37,22 | - | - | 1,6 | 0,08 | 1,6 | 0,08 | 1,6 | 0,08 |
| Миколаївська | 2458,5 | 36,07 | 886,8 | 63,84 | 1569,6 | 63,84 | 1,0 | 0,04 | 1,1 | 0,05 | 1,1 | 0,05 | 1,1 | 0,05 |
| Одеська | 3331,4 | 40,56 | 1351,2 | 59,31 | 1975,9 | 59,31 | 0,1 | 0,01 | 4,2 | 0,12 | 4,2 | 0,12 | 4,2 | 0,12 |
| Полтавська | 2875,0 | 45,49 | 1307,7 | 54,29 | 1560,9 | 54,29 | 1,0 | 0,03 | 5,4 | 0,19 | 5,4 | 0,19 | 5,4 | 0,19 |
| Рівненська | 2005,1 | 63,69 | 1277,0 | 36,23 | 726,5 | 36,23 | - | - | 1,6 | 0,08 | 1,6 | 0,08 | 1,6 | 0,08 |
| Сумська | 2383,2 | 47,85 | 1140,4 | 52,04 | 1240,1 | 52,04 | - | - | 2,7 | 0,11 | 2,7 | 0,11 | 2,7 | 0,11 |
| Тернопільська | 1382,4 | 40,23 | 556,1 | 59,45 | 821,8 | 59,45 | 3,2 | 0,23 | 1,3 | 0,09 | 1,3 | 0,09 | 1,3 | 0,09 |
| Харківська | 3141,8 | 40,92 | 1285,6 | 59,02 | 1854,2 | 59,02 | - | - | 2,0 | 0,06 | 2,0 | 0,06 | 2,0 | 0,06 |
| Херсонська | 2846,1 | 45,19 | 1286,2 | 54,73 | 1557,6 | 54,73 | 0,7 | 0,02 | 1,6 | 0,06 | 1,6 | 0,06 | 1,6 | 0,06 |
| Хмельницька | 2062,9 | 38,42 | 792,6 | 61,55 | 1269,6 | 61,55 | 0,2 | 0,01 | 0,5 | 0,02 | 0,5 | 0,02 | 0,5 | 0,02 |
| Черкаська | 2091,6 | 46,39 | 970,4 | 53,49 | 1118,8 | 53,49 | 0,2 | 0,01 | 2,2 | 0,11 | 2,2 | 0,11 | 2,2 | 0,11 |
| Чернівецька | 809,6 | 53,75 | 435,2 | 46,16 | 373,7 | 46,16 | - | - | 0,7 | 0,09 | 0,7 | 0,09 | 0,7 | 0,09 |
| Чернігівська | 3190,3 | 51,33 | 1637,7 | 48,63 | 1551,4 | 48,63 | 0,4 | 0,01 | 0,8 | 0,03 | 0,8 | 0,03 | 0,8 | 0,03 |
| У середньому по Україні: | 60354,9 | 47,65 | 28758,4 | 52,17 | 31489,2 | 52,17 | 55,1 | 0,091 | 52,2 | 0,086 | 52,2 | 0,086 | 52,2 | 0,086 |

Складено автором за даними Держгеокадастру [14].

Положення зазначеної Стратегії загалом посилюють централізацію повноважень Держгеокадастру. А затвердженими цією постановою додатковими змінами (пункт 2) до Порядку ведення Державного земельного кадастру, адміністратору Державного земельного кадастру та Державному кадастровому реєстратору надано можливість корегування окремих відомостей про земельну ділянку, кадастровий план земельної ділянки без належного внесення змін до відповідних документів і документації із землеустрою, що були підставою для внесення цих відомостей до Державного земельного кадастру, а також без письмового інформування про це заінтересованої особи (власника, користувача відповідної земельної ділянки). Зауважимо, що в порядку денному засідання Кабінету Міністрів України від 7 червня 2017 р. проект цієї постанови не значиться (див. URL-дрес:<http://www.kmu.gov.ua/control/uk/meetings/agenda?mid=250043867>), а її окремі положення суперечать змісту частин третьої-шостої ст. 37 Закону України «Про державний земельний кадастр», якими встановлено, що:

- виправлення технічних помилок (описка, друкарська, граматична, арифметична чи інша помилка), допущених у відомостях Державного земельного кадастру внаслідок наявності технічних помилок у документах, на підставі яких були внесені такі відомості, здійснюється після виправлення помилок у зазначених документах;
- виправлення інших помилок, допущених у відомостях Державного земельного кадастру внаслідок помилок у документації із землеустрою, оцінки земель, здійснюється після внесення змін до такої документації, на підставі технічної документації із землеустрою щодо встановлення (відновлення) меж земельних ділянок у натурі (на місцевості) або матеріалів інвентаризації земель чи рішення суду;
- інформація про виправлення технічних помилок не пізніше наступного дня з дня їх виправлення надається в письмовій формі власникам та користувачам земельних ділянок, а також третім особам, чиїх інтересів стосувалося виправлення помилок.

Також відповідно до згадуваних у Стратегії [16] рекомендацій Європейської економічної комісії ООН з питань УЗР для належного державного управління земельними ресурсами мають бути здійсненні заходи щодо:

- визначення на законодавчому рівні сутності землі, форм і характеру власності, форм користування і прав на землю, обмежень і зобов'язань, які мають реєструватися;
- комерційного використання системи УЗР відповідно до довгострокової фінансової моделі, системи нормативно-правового регулювання та адміністративного управління, а також орієнтації системи УЗР на задоволення попиту споживачів;
- забезпечення прозорості діяльності системи УЗР, надійного, вільного, з низькими витратами доступу до земельної інформації всіх суб'єктів ринку;
- проведення постійного моніторингу, оцінки та здійснення контролю за ефективністю, цілісністю і прозорістю системи УЗР з урахуванням показників, що відображають, зокрема, витрати коштів і часу на виконання кожної операції із землею, а також ступінь задоволення потреб.

Таким чином, у сучасних соціально-економічних умовах України чітка регламентація термінів, стандартів, нормативів у сфері УЗР, а також дієвих механізмів імплементації правил і процедур має вирішальне значення. Відсутність усталеної й уніфікованої термінології та процедур у сфері УЗР ускладнює взаємопорозуміння і конструктивний діалог між владними установами, інституціями громадянського суспільства і громадянами; призводить до виникнення непорозумінь, помилок і правопорушень у державноуправлінській діяльності на всіх рівнях державного управління та місцевого самоврядування. З іншого боку, це гальмує імплементацію чинних правил і процедур їх реалізації у сфері УЗР, що є загрозою послідовній реалізації Угоди про асоціацію між Україною та ЄС, яка, власне, визначає стратегічні орієнтири для проведення системних політичних і соціально-економічних реформ в Україні, широкомасштабної адаптації законодавства України до норм і правил ЄС.

Підкреслимо, що до головних принципів для посилення взаємних відносин у ст. 3 Угоди про асоціацію між Україною та ЄС належать верховенство права, належне врядування, боротьба з корупцією, сприяння сталому розвитку тощо [17].

Звертаючи основну увагу на законодавчо-правові механізми, ФАО застерігає, що слабе керівництво в системі УЗР спричиняє негативні наслідки для всього суспільства загалом, і підкреслює, що найбільш незахищеними залишаються земельні права бідних прошарків населення, яким загрожує можливість залишитись поза межами закону. У контексті популяризації міжнародного досвіду добросовісного керівництва експерти ФАО виокремлюють такі характерні особливості добросовісного керівництва в системі землеволодіння і УЗР:

- законність установ, що видають земельними питаннями, і керуючих земельними ресурсами повсюдно визнається громадянами;
- установи, що видають земельними питаннями, обслуговують всіх громадян як слабких, так і сильних;
- установи, що видають земельними питаннями, надають послуги, що відповідають потребам їх клієнтів, наприклад за характером послуг і доступу до них;
- результати наданих послуг мають послідовний, передбачуваний і неупереджений характер;
- послуги забезпечуються ефективно, кваліфіковано і грамотно;
- послуги забезпечуються на чесній, прозорій і підзвітній основі [1, с. 57].

Актуально, що в межах адміністративної реформи, яка на сьогодні реалізується в Україні, основний акцент ставиться не тільки на підвищення ефективності процесів управління, але й на необхідність переорієнтації діяльності службовців на надання якісних адміністративних послуг [18, с. 5; 19; 20].

Тому, за теперішніх реалій незворотності децентралізації влади в Україні модернізація перманентно сформованої недосконалої системи УЗР можлива на основі інституційно-правового підходу, позаяк відповідно до положень ст. 19 Конституції України правовий порядок в Україні ґрунтується на засадах, відповідно до яких ніхто не може бути примушений робити те, що не передбачено законодавством, а органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. Нагадаємо, що метою децентралізації є відхід від централізованої моделі управління в державі; забезпечення спроможності місцевого самоврядування та побудова ефективної системи територіальної організації влади в Україні; реалізація повною мірою положень Європейської хартії місцевого самоврядування, принципів субсидіарності, повсюдності і фінансової самодостатності місцевого самоврядування. А згідно з положеннями частини 1 пункту 2 постанови Верховної Ради «Про земельну реформу» від 18 грудня 1990 р., власне на обласні, районні, міські, селищні і сільські ради покладено здійснення земельної реформи як складової частини економічної реформи.

Тому, зважаючи на пріоритетність конституційної місії держави щодо забезпечення режиму особливої охорони земель, модернізацію національної системи УЗР належить здійснювати в контексті ефективної реалізації цієї місії на засадах повноцінної інтегрованої участі уповноважених суб'єктів УЗР та громадянського суспільства.

Очевидно, що з позиції пріоритетності охорони земель і забезпечення сталого землекористування в Україні визначальним чинником ефективної модернізації системи УЗР постає повноцінна взаємоузгоджена реалізація:

- Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. №333 [19];
- Стратегії реформування державного управління України на 2016-2020 рр., схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24 червня 2016 р. №474-р [20], що була прописана у тісній співпраці з експертами програми підтримки вдосконалення врядування та менеджменту (SIGMA), Європейської Комісії та громадянського суспільства.

Передусім у межах виконання Плану заходів з реалізації Стратегії реформу-

вання державного управління на 2016-2020 рр. доцільним є поетапне здійснення таких кроків.

1. Проведення на засадах зовнішнього аудиту функціонального обстеження системи центральних органів виконавчої влади у сфері УЗР. Розроблення повної та глибокої оцінки стану справ у системі державного УЗР відповідно до Принципів державного управління, розроблених за участю Програми підтримки врядування та менеджменту (SIGMA).

2. Впорядкування структури, визначення місії, сфери відповідальності, функцій і завдань центральних органів виконавчої влади. Усунення правової колізії щодо чинної системи центральних органів виконавчої влади у сфері УЗР, яка не узгоджується зі структурою цих органів, визначеною главою 3 Земельного кодексу України, приміром щодо функціонування окремого центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері здійснення державного нагляду (контролю) в агропромисловому комплексі, у сфері земельних відносин, повноваження якого Кабінетом Міністрів передано Держгеокадастру без внесення парламентом відповідних змін до Земельного кодексу.

3. Приведення положень про міністерства та інші центральні органи виконавчої влади у сфері УЗР у відповідність із оновленим законодавством, що визначатиме їх виключну сферу повноважень і відповідальності, мінімізуючи корупційні ризики. Усунення дублювання повноважень і функцій з передачею невластивих повноважень на регіональний і місцевий рівні за принципом субсидіарності на засадах децентралізації влади, для прикладу щодо розпорядження сільськогосподарськими землями державної власності тощо.

4. Встановлення актами Кабінету Міністрів України внутрішньої структури органів виконавчої влади у сфері УЗР відповідно з визначеною місією та пропозиціями за результатами незалежного функціонального обстеження.

5. Систематизація та оновлення законодавства щодо адміністративних процедур у сфері УЗР та порядку їх здійснення.

6. Визначення вимог щодо якості та доступності адміністративних послуг, які надаються сфері УЗР. Уніфікація формату електронного документа, згідно з яким суб'єкт звернення має подавати документи для отримання адміністративної послуги. Запровадження надання адміністративних послуг в електронному вигляді з урахуванням Концепції системи надання електронних послуг в Україні та стадій розвитку електронних адміністративних послуг згідно з методикою Індексу розвитку електронного урядування ООН (EGDI UN).

Децентралізація у сфері УЗР та передача повноважень на місце, зокрема з надання найбільш затребуваних громадянами та підприємцями адміністративних послуг, має збалансовуватись запровадженням системи управління якістю в місцевих органах влади та її сертифікацією за міжнародними стандартами якості, а також створенням системи нагляду (контролю) за законністю рішень і дій органів місцевого самоврядування перед державою та за їх ефективністю перед виборцями. Запропоновані підходи щодо модернізації системи УЗР дозволяють забезпечити її збалансоване, ефективне та прозоре функціонування; охорону і раціональне використання земель з урахуванням інтересів суспільства, територіальних громад і держави; покращення позиції держави у світових рейтингах конкурентоспроможності.

Список використаних джерел

1. Добросовестное руководство в системе землевладения и управления земельными ресурсами: ФАО исследование по вопросам землевладения 9 / Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций. – Рим. – 2008 – 57 с.
2. Парламентські слухання «Регулювання обігу земель сільськогосподарського призначення в Україні: пошук української моделі», 21 грудня 2016 року. – Режим доступу: http://static.rada.gov.ua/zakon/new/par_sl/sl2112116.htm
3. Конституція України (Прийнята 28 червня 1996 р., №254к/96-ВР) – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>
4. Земельний кодекс України. – № 2768 – III від 25.10.2001 р. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2768-14>
5. Закон України «Про охорону земель» від 19 червня 2003 року № 962-IV.– Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/962-15/page2>

6. Горлачук В. В. Управління земельними ресурсами: навчальний посібник / В. В. Горлачук, В. Г. В'юн, А. Я. Сохнич та ін; За ред. В. Г. В'юна – Миколаїв: Вид-во МФ НаУКМА, 2002. – 316 с.
7. Денисенко І. С. Формування організаційно-економічної системи управління земельними ресурсами / І. С. Денисенко / Економіка природокористування і охорони довкілля: [зб. наук. пр.]. Державна установа «Інститут економіки природокористування та сталого розвитку Національної академії наук України». – Київ, 2012. – С. 238-244.
8. Land Administration in the UNECE Region [Електрон. ресурс]: Development Trends and Main Principles. Economic Commission for Europe, New York and Geneva, 2005. – 104 p. – Retrieved from <http://www.unece.org>
9. Руководящие принципы управления земельными ресурсами с уделением особого внимания странам с переходной экономикой. / Европейская Экономическая Комиссия, Организация Объединенных Наций. – Нью-Йорк, Женева. – 1996. – 150 с.
10. Залуцький І. Р. Розблокування мораторію на обіг земельних ділянок сільськогосподарського призначення в контексті пріоритетності їх охорони. / Регіональна економіка. – 2017. – № 2(84). – С. 105–115.
11. Закон України «Про землекористування». – № 858–ІV від 22 травня 2003 року. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/858-15/page3>
12. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Міністерство аграрної політики та продовольства України» від 25 листопада 2015 року № 1119. – Режим доступу: <http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid=248740107>
13. Ібатуллін Ш. І. Механізми управління земельними відносинами в контексті забезпечення сталого розвитку / Ш. І. Ібатуллін, О. В. Степенко, О. В. Сакаль [та ін.]. – Київ: Державна установа «Інститут економіки природокористування та сталого розвитку Національної академії наук України», 2012. – 52 с.
14. Державна служба України з питань геодезії, картографії і кадастру: Форми №№ 6-зем, 6а-зем, 6б-зем, 2-зем станом на 1.01.2016 р. – Режим доступу: <http://land.gov.ua/>
15. Постанова Кабінету Міністрів України «Про реалізацію пілотного проекту щодо проведення моніторингу земельних відносин та внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України» від 23 серпня 2017 року № 639. – Режим доступу : <http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid=250225706>
16. Постанова Кабінету Міністрів України «Деякі питання удосконалення управління в сфері використання та охорони земель сільськогосподарського призначення державної власності та розпорядження ними» від 7 червня 2017 року № 413. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/413-2017-%D0%BF?nreg=413-2017-%EF&find=1&text=%DF%CA%B2%D1%CD&x=7&y=7>
17. Закон України «Про ратифікацію Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони» від 16 вересня 2014 року № 1678-VII. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1678-18/paran2#n2>
18. Ступницький І. Ф. Запровадження системи управління якістю в місцевих органах влади (організаційний аспект): Навчальний посібник / І. Ф. Ступницький, І. Р. Залуцький, Р. Л. Брусак. – Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2007. – 344 с.
19. Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні» від 1 квітня 2014 року № 333-р. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80/paran8#n8>
20. Розпорядження Кабінету Міністрів України «Деякі питання реформування державного управління України» від 24 червня 2016 року №474-р. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/474-2016-%D1%80>

References

1. Food and Agriculture Organization of the United Nations (2008) *Dobrosovenstnoye rukovodstvo v sisteme zemlevladieniya i upravleniya zemel'nymi resursami: FAO issledovaniye po voprosam zemlevladieniya* 9 [Good governance in land tenure and administration: FAO Land Tenure Studies, no 9]. Rome, 2008. – 58 p.
2. Verkhovna Rada of Ukraine. *Parlamentski slukhannia on «Rehulyuvannya obihu zemel' sil's'kohospodars'koho pryznachennya v Ukraini: poshuk ukraiyins'koyi modeli» [Parliament proceedings «Regulation of agricultural land in Ukraine: Ukrainian model search»]*: Adopted on 2016, December 21. Retrieved from http://static.rada.gov.ua/zakon/new/par_sl/sl2112116.htm [in Ukrainian].
3. Supreme Council of Ukraine (1996), *Konstytutsiya Ukrainy [Constitution of Ukraine]*: Law of Ukraine, adopted on 1996, June 28, 254k-VR. Retrieved from <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> [in Ukrainian].
4. Supreme Council of Ukraine (2001), *Zemel'nyy kodeks Ukrainy [The Land Code of Ukraine]*: Law of Ukraine, adopted on 2001, October 25, 2768–III. Retrieved from <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2768-14> [in Ukrainian].
5. Supreme Council of Ukraine (2003), *Pro okhoronu zemel' [On Land Protection]*: Law of Ukraine, adopted on 2003, June 19, 962-IV. Retrieved from <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/962-15/page2> [in Ukrainian].
6. Horlachuk, V. V., Vyun, V. G., Sokhnych, A. Ya. & et al. (2002). *Upravlinnya zemelnymi resursamy [Land Management]*. In V. G. Vyun (Ed.). Mykolayiv: Publishing house of the MF NaUKMA, 2002. – 316 p. [in Ukrainian].
7. Denisenko, I. S. (2012). Formuvannya orhanizatsiyno-ekonomichnoyi systemy upravlinnya zemel'nymi resursamy [Forming of organizationally-economic system management by the landed resources]. *Ekonomika pryrodokorystuvannya i okhorony dovkillya*, (pp. 238-244). Kiev: State Institution «Institute of Economics of Natural Resources and Sustainable Development of the National Academy of Sciences of Ukraine». [in Ukrainian].
8. Land Administration in the UNECE Region Development Trends and Main Principles. Economic Commission for Europe, New York and Geneva, 2005. – 104 p. – Retrieved from <http://www.unece.org>
9. European Economic Commission, United Nations (1996). *Rukovodyashchye prynitsyry upravleniyya zemel'nymi resursamy s udeleniyem osoboho vnymanyya stranam s perekhodnoy ekonomikooy [Land Management Guidelines, with particular emphasis on countries with economies in transition]*. New York and Geneva.
10. Zalutsky, I. R. (2017). Rozblokuvannya moratoriyu na obih zemel'nykh dilyanok sil's'kohospodars'koho pryznachennya v konteksti priorytetnosti yikh okhorony. [Unlocking of moratorium on agricultural land plots circulation in the context of top priority of their conservation]. *Rehional'na ekonomika – Regional Economy*, 84(2), 105-115. [in Ukrainian].

11. Supreme Council of Ukraine (2003). *Pro zemleustriy [On Land Management]*: Law of Ukraine, adopted on 2003, May 22, № 858-IV. Retrieved from <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/858-15/page3> [in Ukrainian].
12. Cabinet of Ministers of Ukraine (2015). *Pro zatverdzhennya Polozhennya pro Ministerstvo ahrarnoyi polityky ta prodovol'stva Ukrainy [On Approval of the Regulation on the Ministry of Agrarian Policy and Food of Ukraine]*: Resolution, adopted on 2015, November 25, 1119. Retrieved from <http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid=248740107> [in Ukrainian].
13. Ibatullin, Sh. I., Stepenko, O. V., Sakal, O. V. & et al. (2012). *Mekhanizmy upravlinnya zemel'nymy vidnosynamy v konteksti zabezpechennya staloho rozvytku [Mechanisms of land relations management in the context of sustainable development]*. Kiev: State Institution «Institute of Economics of Natural Resources and Sustainable Development of the National Academy of Sciences of Ukraine». [in Ukrainian].
14. Government Service of Ukraine for Geodesy, Cartography and Cadastre: 6th, form 2nd form duc to 1.01.2016. *Derzhavna sluzhba Ukrainy z pytan' heodezii, kartohrafi i kadastru: Forma 6-zem, forma 2-zem stanom na 1.01.2016 r.* Retrieved from <http://land.gov.ua/> [in Ukrainian].
15. Cabinet of Ministers of Ukraine (2017). *Pro realizatsiyu pilotnoho proektu shchodo provedennya monitorynhu zemel'nykh vidnosyn ta vnesennya zmin do deyakykh postanov Kabinetu Ministriv Ukrainy [On the implementation of the pilot project on monitoring land relations and amending some resolutions of the Cabinet of Ministers of Ukraine]*: Resolution, adopted on 2017 August 23, 639. Retrieved from <http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid=250225706> [in Ukrainian].
16. Cabinet of Ministers of Ukraine (2017). *Deyaki pytannya udoskonalennya upravlinnya v sferi vykorystannya ta okhorony zemel' sil'skohospodars'koho pryznachennya derzhavnoyi vlasnosti ta rozporyadzhennya nymy [Some issues of improvement of management in the field of use and protection of agricultural lands of state ownership and disposal of them]*: Resolution, adopted on 2017, June 7, 413. Retrieved from <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/413-2017-%D0%BF?nreg=413-2017-%EF&find=1&text=%DF%CA%B2%D1%CD&x=7&y=7>
17. Supreme Council of Ukraine (2014). *Uhoda pro asotsiatsiyu mizh Ukrainoyu, z odniyei storony ta Yevropeys'kym Soyuzom, Yevropeys'kym spivtovarystvom z atomnoyi enerhiyi i yikhnyimi derzhavamy-chlenamy, z inshoyi storony [The Association Agreement between Ukraine, on the one side, and the European Union, the European Atomic Energy Community and their Member States, on the other side]*. (Ratified by Law of Ukraine 1678-VII on 2014, September 16). Retrieved from <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1678-18/paran2#n2>. [in Ukrainian].
18. Stupnitsky, I. F., Zalutsky, I. R., Brusak, R. L. (2007). *Zaprovadzhennya systemy upravlinnya yakystyu v mistsevykh orhanakh vlady (orhanizatsiynyy aspekt) [Introduction of quality management system in local authorities (organizational aspect)]*. Lviv: LRIDU NADU, 2007. – 344 p. [in Ukrainian].
19. Cabinet of Ministers of Ukraine (2014). *Pro skhvalennya Kontseptsiyi reformuvannya mistsevoho samovryaduvannya ta terytorial'noyi orhanizatsiyi vlady v Ukraini [On Approval of the Concept for the Reform of Local Self-Government and Territorial Organization of Power in Ukraine]*: Resolution, adopted on 2014, April 1, 333-p. Retrieved from <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80/paran8#n8> [in Ukrainian].
20. Cabinet of Ministers of Ukraine (2016). *Deyaki pytannya reformuvannya derzhavnoho upravlinnya Ukrainy [Some issues of reforming the state administration of Ukraine]*: Resolution, adopted on 2016, June 24, 474-p. Retrieved from: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/474-2016-%D1%80> [in Ukrainian].

Zalutsky I. R. Modernization of the land resources management system in the conditions of authorities' decentralization.

The article studies theoretical approaches to the definition «management of land resources». The peculiarities of this category concept regulation have been reviewed by the United Nations Economic Commission for Europe (UNECE) and Food and Agriculture Organization (FAO). The drawbacks of economic and law regulation in the management of land resources for Ukraine and their consequences are outlined. The article deals with the significant characteristics of imperfect modern management system of land resources. Complete term regulations, standards, norms, and also efficiency of powers, rules and procedures implementation mechanisms are proved to become decisive for the management of land resources in modern social and economic terms of Ukraine. The article discusses UNECE and FAO approaches to proper management of land resources. Suggestions on forming of legal and inatitutional modernization mechanisms for the management of land resources in Ukraine are provided based on the following foundations: real decentralization, priority of special land protection regime and sustainable land use maintenance, fully-integrated participation of the authorised agents in the management of land resources and the publicity. The main factor of such modernization is total implementation of the Concept of Local Self-Governance Bodies and Authorities' Territorial Organization Reform in Ukraine and the 2016-2020 Strategy of State Governance Reform in Ukraine approved by the Cabinet of Ministers of Ukraine.

Key words: modernization, land resources, the management of land resources, decentralization of authorities.

Залуцький Іван Романович – кандидат економічних наук, доцент, старший науковий співробітник відділу розвитку територіальних громад і транскордонного співробітництва ДУ «Інститут регіональних досліджень ім. М.І. Долишнього НАН України» (e-mail: zalutskij.ivan@gmail.com).

Zalutsky Ivan Romanovych – Ph.D. (Econ.), Assoc. Prof., Senior Researcher of the Department of development of territorial communities and transborder cooperation of the Dolishniy Institute of Regional Research of NAS of Ukraine.

Надійшло 09.10.2017 р.