

Сава Андрій, Сидорук Борис, Волошин Роман. Управління земельними ресурсами сільських територій в умовах децентралізації. *Економічний дискурс*. 2019. Випуск 3. С. 24-36.

DOI:

УДК 332.2.021.012.33
JEL Classification R140

Сава Андрій

д.е.н., с.н.с., заступник директора з наукової роботи
Тернопільська державна сільськогосподарська дослідна станція
Інституту кормів та сільського господарства Поділля НААН
м. Тернопіль, Україна

E-mail: andriy_sava@ukr.net

Сидорук Борис

к.е.н., с.н.с., завідувач науково-технологічного відділу аграрної економіки,
інформаційно-аналітичної роботи, маркетингу і трансферу інновацій
Тернопільська державна сільськогосподарська дослідна станція
Інституту кормів та сільського господарства Поділля НААН
м. Тернопіль, Україна

E-mail: b_sidoruk@ukr.net

Волошин Роман

к.е.н., доцент кафедри економіки біоресурсів і природокористування
Тернопільський національний економічний університет
м. Тернопіль, Україна

E-mail: roman_vol@ukr.net

УПРАВЛІННЯ ЗЕМЕЛЬНИМИ РЕСУРСАМИ СІЛЬСЬКИХ ТЕРИТОРІЙ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

Анотація

Вступ. В умовах децентралізації відбувається поступова передача повноважень та ресурсів органам місцевого самоврядування. В цьому контексті для сільських територій особливо актуальною проблемою є організація раціонального управління земельними ресурсами з позиції покращення фінансового забезпечення за рахунок розпорядження земельними угіддями, а також використання наявних земельних ділянок для потреб громади.

Методи. Для опрацювання даних застосовано загальнонаукові та спеціальні методи – монографічний та абстрактно-логічний, методи узагальнення, порівняння та аналізу.

Результати. Встановлено, що в ході реформи децентралізації утворено 488 сільських об'єднаних територіальних громад, які займають майже половину площі усіх створених ОТГ. Окрім цього, майже 800 сільських рад увійшли до складу міських ОТГ.

Встановлено параметри перерозподілу повноважень щодо управління земельними ресурсами ОТГ за рахунок набуття власних повноважень, отримання делегованих, а також набуття прав інших органів та установ. Акцентовано увагу на перевагах управління земельними ресурсами сільських громад на локальному рівні. Визначено, що нормативно затверджені положення суттєво обмежують комунальне землекористування ОТГ. При цьому наголошено на позитивному значенні процесу передачі земель сільськогосподарського призначення, що перебувають за межами населеного пункту, у підпорядкування громад.

Детально проаналізовано значення плати за землю у структурі доходів місцевих бюджетів, визначено ключові проблеми та неузгодженості, що супроводжують процес перерозподілу повноважень щодо управління

земельними ресурсами. Наведено пропозиції щодо удосконалення управління земельними ресурсами сільських громад за рахунок їх інвентаризації, обліковування та моніторингу, перегляду ставок орендної плати за землі комунальної власності, посилення контролю за дотриманням умов договорів землекористування, використання вільних земельних ділянок в інтересах громад.

Перспективи. Подальші дослідження в даному напрямку будуть спрямовані на розробку комплексного механізму забезпечення ефективного управління земельними ресурсами сільських територій після завершення децентралізації.

Ключові слова: земельні ресурси, сільські території, децентралізація, об'єднані територіальні громади, органи місцевого самоврядування.

Вступ.

Сільські території формують окрему категорію дослідження, яка перебуває під комплексною дією цілого ряду суспільних процесів та структурних змін, що проявляються через децентралізацію, адміністративну і земельну реформи. Зазначені процеси на сьогодні перебувають в активній фазі. Вони поступово трансформують концептуальне, нормативно-правове та інституційне середовище функціонування сільських територій, надаючи їм нових параметрів.

Оцінюючи проміжні результати децентралізації, особливо ті, що свідчать про успішність сільських громад, може скластися думка, що сільські території мають привілейований статус. Проте, це не так. Насправді, жоден нормативний документ згаданої реформи не ідентифікує їх окремо від міських та селищних. Відповідно до цього, оцінка розвитку сільських територій в більшості здійснюється в контексті загальних результатів реформи. Однак, окремі напрями трансформацій для сільських громад є більш актуальними.

До таких напрямів, в першу чергу, належить вдосконалення управління земельними ресурсами. Основні параметри цієї сфери випливають із виключного значення землі для сільських територій. Тут, зважаючи на нижчий рівень густоти населення, значно більшу роль відіграє просторовий фактор, вищою актуальністю характеризуються параметри якості ґрунтів, а фінансові надходження від раціонального розпорядження землею в сільських громадах мають значно більшу вагу в загальному обсязі фінансового забезпечення, ніж у міських.

Загалом, зв'язок земельних відносин та місцевого самоврядування має інституційну природу. Він прописаний у Конституції України, яка визначає право місцевих органів влади здійснювати управління земельними ресурсами від імені народу (ст. 13), а також визнає землю, разом із майном і природними ресурсами, що перебувають у власності територіальних громад, матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування (ст. 142) [12].

Аналіз останніх досліджень та публікацій.

Тематика наукових досліджень сільських територій як просторового базису та об'єктів державного регулювання є досить популярною. Серед важливих наукових розробок цього напрямку відмітимо праці І.Баланюка і О.Довгань [2], Довгаль О.В. [7] М.Лендела [13], Ю.Лупенка [14], Л.Мармуль [15] та інших. Проблеми сільських громад з акцентом на земельні відносини і децентралізацію найбільш повно розглянуті в працях Д.Добряка і А.Мартіна [6], О.Дороша, Д.Мельник та Л.Свиридової [8], А.Третяка і В.Третяк [22], З.Бурик [3] та інших. Вчені доволі аргументовано і чітко визначають роль земельних ресурсів у розвитку села, наводять принципи і напрями державного управління земельними ресурсами в умовах децентралізації, обґрунтовують нові підходи до земельного устрою сільських територій в умовах децентралізації та земельної реформи.

Проте, зважаючи на динаміку досліджуваних процесів, а також на відсутність комплексних позитивних результатів реформ, відмітимо потребу в зміщенні акцентів дослідження пропонованої тематики в напрямку структуризації процесів, ідентифікації ключових проблем та пошуку напрямів їх вирішення.

Мета.

Зазначене формує мету дослідження, яка полягає у пошуку механізмів, які дозволять підвищити рівень спроможності сільських територіальних громад за рахунок кращого використання можливостей децентралізації, покращення доступу до земельних ресурсів та оптимального управління ними.

Окремі напрями такого дослідження формують його завдання, що передбачають: визначення стану проведення децентралізації з позиції земельних відносин у сільських громадах; ідентифікацію проблем та неузгодженостей, пов'язаних із формуванням системи управління земельними ресурсами сільських територій на нових засадах; пропонування та обґрунтування способів та напрямів підвищення ефективності землекористування територіальних громад в умовах децентралізації.

Методологія дослідження.

Теоретичною і методичною основою статті є базові положення економічної теорії, аграрної та просторової економіки, земельного права, землеустрою та публічного управління, наукові розробки вчених з проблем децентралізації, земельних відносин і розвитку сільських територій. Робота заснована на синтетичних та аналітичних даних інформаційного порталу «Децентралізація», що містить найповніші результати моніторингу реформи, а також на даних Кабінету міністрів України та Державної служби України з питань геодезії, картографії та кадастру. В сукупності, використана інформація досить повно відображає хід та проміжні результати реформи децентралізації в контексті земельних відносин в сільських громадах. Для опрацювання даних в роботі використано загальнонаукові та спеціальні методи, зокрема: монографічний метод застосовано для вивчення та узагальнення результатів реформи децентралізації і процесів, що її супроводжують; абстрактно-логічний – для виявлення ключових проблем і пошуку шляхів їх вирішення; методи узагальнення, порівняння та аналізу – для формування висновків та пропозицій.

Результати.

Оцінюючи вплив реформи децентралізації на розвиток сільських територій, відмітимо, що її мета полягає передусім у забезпеченні спроможності органів місцевого самоврядування (ОМС) самостійно за рахунок власних ресурсів вирішувати питання місцевого значення. Йдеться про наділення територіальних громад більшими ресурсами та про мобілізацію їхніх внутрішніх резервів. В першу чергу, це стосується землі та інших природних ресурсів. Дослідження В. Даугуль та А. Алексенко показують, що їх потенціал в сільському господарстві використовується територіальними громадами тільки на 39%, а в інших галузях – від 1 до 50% [4]. Відповідно, реформа органів місцевого самоврядування це не тільки об'єднання (укрупнення) територіальних громад, а і планування (пошук резервів) більш ефективного використання землі та інших природних ресурсів, що розміщені на їх території [22].

Станом на початок вересня 2019 року, децентралізацією в Україні було охоплено 885 об'єднаних територіальних громад (ОТГ). Ще 109 громад очікували виборів представницьких органів. До складу об'єднаних громад увійшли 4501 рада, площа таких громад сягнула 234,7 км² (39% території країни), населення – 10,740 млн. осіб (25,6% без врахування населення тимчасово окупованої території АР Крим). Середня густина населення в ОТГ склала 45,8 осіб на 1 км², тоді як в цілому по Україні цей показник становив 73 особи на 1 км². Основні дані щодо ходу реформи наведені в табл. 1.

Як бачимо, більшість утворених об'єднаних територіальних громад в Україні – сільські (55% від загальної кількості). Вони займають значну частину площі – 45,5% від площі усіх ОТГ в Україні, але на їх території проживає лише 27,5% населення утворених в Україні ОТГ. В середньому на одного мешканця сільської громади припадає 36,2 га.

Таблиця 1. Стан утворення ОТГ в Україні та їх основні параметри, на 1.09.2019 р.

Тип громади	Кількість (+очікують виборів)	Кількість об'єднаних рад	Кількість рад, в середньому	Населення, тис. осіб	Площа, тис. км ²	Густина населення, осіб/км ²
сільські	488 (+74)	2028	3,6	2951,3	106,9	27,6
селищні	250 (+25)	1503	5,5	2668,3	81,0	32,9
міські	147 (+10)	970	6,2	5120,4	46,8	109,4
всього	885 (+109)	4501	4,5	10740,0	234,7	45,8

Джерело: [11]

Міський, селищний чи сільський тип громади визначається в залежності від статусу населеного пункту, що виконує роль центру громади. Зазвичай такий населений пункт володіє найкращою соціальною та адміністративною інфраструктурою або має переваги економічного чи соціального характеру. Більшість міст та селищ, що стали центрами громади раніше мали статус районних чи обласних центрів. Відповідно, їхня інфраструктура тривалий час формувалася з метою обслуговування потреб усього району чи області. На відміну від них, центри сільських ОТГ, в більшості випадків, не мають сформованої інфраструктури. В них часто відсутні приміщення для адміністративного, медичного, правоохоронного та іншого персоналу, необхідного для обслуговування потреб громад. Керівний склад служб в сільських громадах не має досвіду управлінської діяльності. В сукупності наведені фактори формують обмеження спроможності та соціально-економічного потенціалу сільських ОТГ.

В даному контексті відмітимо, що спроможність сільських ОТГ часто визначається можливістю акумулювати достатню кількість ресурсів для забезпечення потреб громад [17]. Відповідно до цього, найбільше занепокоєння викликають сільські громади, утворені на базі двох сільських рад. Їх загальна кількість по Україні становить 195 одиниць, а це 34,7% від загальної кількості усіх сільських ОТГ.

Іншою особливістю інтегрування сільських територій в процес децентралізації є їх приєднання до міських та селищних ОТГ. Так, понад 800 сільських та селищних рад в Україні уже ввійшло до складу міських ОТГ. Відповідно до цього, вони отримали доступ до міської інфраструктури та переважно кращого фінансування. Одночасно, міста суттєво збільшили свої території за рахунок земель сільських рад. Цю ситуацію можна продемонструвати на прикладі Тернопільської області (табл. 2).

Як бачимо, значна частина міських ОТГ Тернопільської області збільшила свою площу в десятки разів. В середньому по області таке збільшення склало 12,3 рази – з 203 км² до 2488,9 км². Усвідомлюючи особливості сучасного землекористування в українських містах, наголосимо на ризиках можливих зловживань міських ОМС у сфері використання земель сільських рад. Таке застереження базується на існуючій практиці розбудови міст, відповідно до чого надмірний попит на нерухомість провокує порушення містобудівних норм та землепорядного зонування, що, в свою чергу, завдає шкоди природному навколишньому середовищу та призводить до нераціонального вилучення родючих сільськогосподарських земель із господарського обігу.

Наведені результати та фактори реформи децентралізації в Україні забезпечують структурні та інституційні трансформування земельних відносин в сільських територіях. Вони визначають параметри землеволодіння громад сільського типу та умови управління земельними ресурсами, які поступово передаються на локальний рівень.

Зазначені елементи логічно доповнюють процеси розвитку сільських територій, які є важливими пріоритетами державної регіональної політики та можуть бути досягнені на рівні місцевого самоврядування. Аргументами на користь цієї тези є невдалий досвід тривалого централізованого управління та перші успіхи реформи децентралізації, які підтверджують ефективність управління «на місцях» за умови повноцінного використання природного, економічного та соціального (громадського) потенціалів.

Таблиця 2. Збільшення площі міських ОТГ Тернопільської області за рахунок входження до них сільських та селищних рад

Назва громади	Кількість рад	Площа, км ²	Населення	Міське населення:	Сільське населення:	Площа міста, км ²	У скільки разів площа громади більша за площу міста
Бережанська міська об'єднана територіальна громада	2	59,9	19784	17697	2087	12	5,0
Борщівська міська об'єднана територіальна громада	8	146,8	17772	10960	6812	3	48,9
Зборівська міська об'єднана територіальна громада	17	357,3	15953	6658	9295	6	59,6
Копичинецька міська об'єднана територіальна громада	7	148,7	12636	6692	5944	8	18,6
Лановецька міська об'єднана територіальна громада	5	134,6	12520	8616	3904	15	9,0
Монастирська міська об'єднана територіальна громада	7	128,9	9783	5758	4025	11	11,7
Почаївська міська об'єднана територіальна громада	2	54,2	9395	7735	1660	44	1,2
Скалатська міська об'єднана територіальна громада	10	224,2	13966	3957	10009	6	37,4
Требовлянська міська об'єднана територіальна громада	14	398,8	29999	13515	16484	11	36,3
Тернопільська міська об'єднана територіальна громада	5	151,4	224364	221820	2544	72	2,1
Хоростківська міська об'єднана територіальна громада	7	184,6	14087	6822	7265	10	18,5
Шумська міська об'єднана територіальна громада	19	499,5	21041	5529	15512	5	99,9
Всього по області	103	2488,9	401300	315759	85541	203	12,3

Джерело: [18]

Така децентралізація у сфері адміністрування спрямовується на перерозподіл значної частини повноважень, функцій та відповідальності влади, що стосуються розвитку територій, на місцевий рівень. Основні положення такого перерозподілу врегульовуються Конституцією України (ст. 143) [12] і Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» [9]. Згідно із цими актами об'єднаним територіальним громадам, серед іншого, передаються такі функції:

- управління майном, що перебуває у комунальній власності;
- встановлення місцевих податків і зборів, відповідно до Податкового кодексу;
- вирішення інших питань місцевого значення, віднесених законом до їхньої компетентності.

Наведені функції у загальному розумінні включають в себе також управління земельними ресурсами громади. Проте, в межах передачі владних повноважень, важливою умовою їх дієвості є чітка регламентація і розмежування функцій і повноважень органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

Методична розробка USAID «Практичний інструментарій управління землями об'єднаних територіальних громад» чітко структурує ці повноваження за характером їх отримання і виділяє власні, делеговані, а також повноваження інших органів влади та спеціалізованих установ (рис. 1).

На сьогодні найбільшими є власні повноваження органів місцевого самоврядування, які у сфері управління земельними відносинами стосуються наступного:

- планування розвитку громади та формування бюджету;
- забезпечення економічного та інвестиційного розвитку;
- управління земельними ресурсами (в межах населених пунктів);
- розпорядження землями комунальної власності;
- встановлення ставки земельного податку;
- вирішення земельних спорів;
- затвердження документації із землеустрою (ст. 186 ЗКУ);
- розробки та затвердження програм здійснення землеустрою на території ОТГ [21].

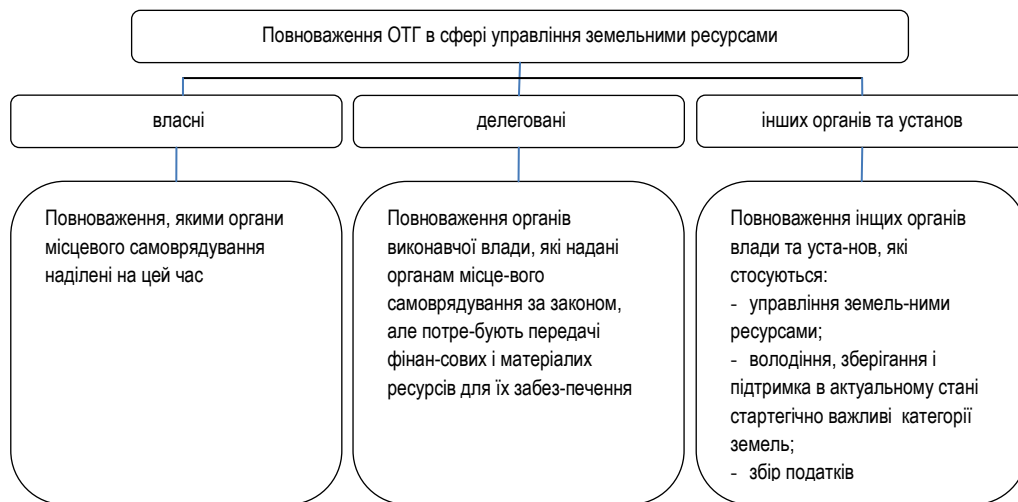


Рис. 1. Повноваження органів місцевого самоврядування ОТГ в сфері управління земельними ресурсами

Джерело: [21]

Як бачимо, наведені повноваження передбачають здійснення управлінських, контролюючих та фінансових функцій. При цьому, окремі повноваження стосуються землі як активу, з якого можна стягувати плату, використовувати під інфраструктурні та інвестиційні проекти, а також передавати в оренду чи у постійне користування. Найповніші права землеволодіння та користування ОМС мають по відношенню до комунальних земель.

Згідно з чинними нормами Земельного кодексу України (ЗКУ), землями комунальної власності територіальних громад вважаються:

а) земельні ділянки:

- на яких розташовані будівлі, споруди, інші об'єкти нерухомого майна комунальної власності відповідної територіальної громади;
- які перебувають у постійному користуванні органів місцевого самоврядування, комунальних підприємств, установ, організацій;

б) всі інші землі, розташовані в межах відповідних населених пунктів, крім земельних ділянок приватної власності [10].

Згідно щорічного послання Президента України до Верховної Ради України «Про внутрішню та зовнішню становище України в 2015 році» ці землі становлять трохи більше 12% території держави [1] і не можуть у повній мірі слугувати базою для формування фінансової та матеріальної основи розвитку сільських громад.

Для вирішення цієї проблеми на третьому році реформи децентралізації уряд збільшив можливості землекористування об'єднаних територіальних громад за рахунок передачі їм сільськогосподарських земель державної власності що перебувають за межами населених пунктів. Підставою для цього стало ухвалення розпорядження Кабінету Міністрів України від 31.01.2018 р. №60-р «Питання передачі земельних ділянок сільськогосподарського призначення державної власності у комунальну власність об'єднаних територіальних громад» [16]. Приймаючи це розпорядження, уряд реалізував п. 1. ст. 83 ЗКУ [10], згідно якого територіальні громади можуть отримувати земельні ділянки у комунальну власність за рахунок передачі їм земель державної власності.

Відмітимо, що така передача земель стала додатковим мотиваційним інструментом для децентралізації, оскільки стосувалася виключно об'єднаних територіальних громад, що функціонують. Інші територіальні громади, незалежно від статусу, такого права не отримали. Варто відмітити, що передача стосувалася усіх сільськогосподарських земель державної власності, крім тих, які перебувають у постійному користуванні державних сільськогосподарських підприємств. Передачі також не підлягали землі лісгосподарського, водного, рекреаційного та оздоровчого призначення, які залишаються у віданні державних органів виконавчої влади.

В результаті по Україні, протягом 2019 року 646 ОТГ отримали у власність 1450,8 тис. га земель сільськогосподарського призначення. Це становить 97,6% від усіх громад, яким планується передача земельних ділянок. Серед ОТГ Тернопільської області такі землі отримали у власність 40 громад. Загальна площа отриманих земель – 36378,3 га, що становить 909,5 га в розрахунку на одну громаду. З них, сільські громади склали 20 одиниць, яким в у сукупності було передано 14165 га угідь, по 708,3 га на одну громаду [11]. Якщо врахувати, що до цього площа сільських ОТГ Тернопільської області становила в середньому 10,4 тис. га, то можна стверджувати, що їх землекористування зросло лише на 6,8%. Проте, варто зауважити, що на відміну від загальних площ, які включають землі усіх типів цільового призначення (включно із непродуктивними, деградованими, землями під забудовою, транспортними шляхами тощо), отримані землі – це виключно сільськогосподарські угіддя. Їх перебування у власності ОТГ варто розцінювати як суттєве покращення майнового стану громад. Якщо застосувати наявну нормативну оцінку земель сільськогосподарського призначення у Тернопільській області (29035 грн за 1 гектар), то загальна вартість переданих земель складе 302 млн. грн.

Таким чином, внаслідок процесів, що відбуваються в Україні, сільські території, стимулюються до створення об'єднаних територіальних громад, в результаті чого, вони отримують доступ до більших ресурсів, а також повноваження органів державної влади у сфері управління земельними ресурсами. Це супроводжується розбудовою місцевих інституцій, які, в тому числі, перебирають на себе функції з управління землями, що перебувають у їхньому розпорядженні. Означені процеси потребують комплексних дій, спрямованих на створення органів управління, налаштування інформаційних процесів, узгодження процедур тощо.

В загальному проблеми, що супроводжують сільські території на даному етапі реформи, узагальнені в розробках міжнародних проектів та Державному фінансовому аудиті ОТГ від U-Lead [5], Практичному інструментарії управління землями об'єднаних територіальних громад від USAID [21], а також в працях ряду вітчизняних експертів та науковців [6; 22; 23]. Серед них, найбільш актуальними вважаємо наступні:

- невизначеність меж ОТГ;
- відсутність перспективного планування територій ОТГ, що особливо актуально для сільських територій у складі міських ОТГ;
- відсутність права розпоряджатися землями за межами населених пунктів;
- обмеженість і недостовірність інформації щодо обсягу і стану земельних ресурсів на території ОТГ;
- відсутність належного обліку земель у розрізі землевласників і землекористувачів, видів діяльності, цільового призначення, тощо;
- застаріла нормативна грошова оцінка;
- відсутність контролю за виконанням договорів оренди землі;
- потреба в перегляді умов договорів оренди земель, отриманих у користування;
- недоотримання фінансових надходжень до місцевих бюджетів через низькі ставки земельного податку та орендних платежів, а також відсутність інформації та комунікації із частиною землевласників та землекористувачів;
- наявність заборгованості зі сплати земельного податку та орендної плати за землю;

- невикористання або нераціональне використання земель, що перебувають у комунальній власності;
- неефективне управління землями лісового та водного фонду, а також меліорованими землями.

Вирішення частини окреслених питань, як наприклад, підвищення нормативної грошової оцінки землі лежить поза межами компетенції ОМС. Проте, більшість із них – може бути усунена за рахунок формування раціональної системи управління земельними ресурсами в самих громадах. Для цього, в першу чергу, важливо сформувати апарат управління, перебрати на себе відповідні повноваження та акумулювати максимально можливу інформацію про стан земель у підпорядкуванні. Більшість такої інформації може бути отримана з допомогою запитів до державних органів розпорядників земельних ресурсів, таких як територіальні структурні підрозділи Державної служби з питань геодезії, картографії та кадастру, сектори містобудування та архітектури районних державних адміністрацій, департаменти та управління ОДА тощо. Решту інформації можна отримати в результаті інвентаризації земель. В будь-якому випадку для отримання інформації та її раціонального використання необхідно сформувати і наповнити комплексну інформаційну систему, інтегровану із Державним земельним кадастром та реєстром речових прав на нерухоме майно.

Проблеми невизначеності меж та відсутність перспективного планування території є особливо гострими для сільських територій, що в процесі децентралізації переходять у підпорядкування міських ОТГ. Задля уникнення негативних явищ в даному контексті пропонуємо в якнайшвидші терміни зобов'язати міські ОТГ розробити містобудівну документацію у повному обсязі із відповідним внесенням інформації щодо раціонального і екобезпечного землекористування. Це дозволить захистити сільські населені пункти від надмірної урбанізації.

Більшість із поданих вище проблем тісно пов'язані із фінансовими процесами в громадах. Вони регулюються Податковим кодексом України (ПКУ) в межах регламентації сплати місцевих податків. Приписами статті 265 ПКУ встановлено, що податок на майно складається з:

- податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки;
- транспортного податку;
- плати за землю [19].

Плата за землю, у свою чергу, справляється у формі земельного податку або орендної плати за земельні ділянки державної і комунальної власності. Таким чином, від розміру орендної плати за земельні ділянки комунальної форми власності безпосередньо залежить обсяг коштів, що надходить до місцевого бюджету ОТГ та може бути в подальшому використаний на задоволення потреб громади. Оскільки основним джерелом надходження коштів до місцевого бюджету переважної більшості сільських територій в Україні є саме плата за землю, на передній план виходить спроможність ОТГ належним чином організувати управління наявними земельними ресурсами громади з метою збільшення надходжень до місцевого бюджету.

У першому кварталі 2019 року місцеві бюджети отримали 762,4 млн грн плати за землю, що на 23% (на 145,6 млн грн) більше від надходжень за аналогічний період 2018 року (у 2018 році приріст надходжень плати за землю становив лише 1,3%). Поряд з іншими чинниками, на зростання надходжень від плати за землю вплинуло скасування пільгового оподаткування земельних ділянок, наданих для залізниць. У структурі доходів загального фонду місцевих бюджетів плата за землю займає 14,2% (табл. 3).

Головні проблеми, наявні в цьому контексті, стосуються можливостей об'єднаних територіальних громад впливати на розмір та процес наповнення бюджету за рахунок земельного податку і плати за землекористування. Найбільш типова ситуація, яка потребує вирішення – занижений розмір орендної ставки або ж неналежне використання орендованих земель.

Таблиця 3. Структура доходів загального фонду місцевих бюджетів у I кварталі 2019 року

Найменування платежів	806 ОТГ (8315,3 тис. осіб)		у тому числі: 665 ОТГ, утворених у 2015-2017 роках (5620,7 тис. осіб)			
	Надходження за I квартал 2019 року, млн грн	структура надходжень, %	Надходження, млн грн		Відхилення	
			I квартал 2018 року	I квартал 2019 року	+/-	%
Всього	8106,9	100,0	4374,5	4935,6	561,1	112,8
Податок на доходи фізичних осіб	4760,9	58,7	2400,2	2851,7	451,5	118,8
Акциз податок (всього)	187,2	2,3	332,6	78,3	-254,3	23,5
у т.ч. акцизний податок з палива	0	0,0	261,1	0	-261,1	-
Місцеві податки і збори	2775,7	34,2	1463,6	1766,2	302,6	120,7
у т.ч. плата за землю	1151,9	14,2	616,8	762,4	145,6	123,6
єдиний податок	1471,2	18,2	776,8	912,4	135,6	117,5
нерухоме майно	141,3	1,7	64,3	85,1	20,8	132,3
Плата за надання адміністративних послуг	105,4	1,3	56,4	61,6	5,2	109,2

Джерело: [11]

Першим та, на нашу думку, найбільш дієвим механізмом, що може бути використаний органами місцевого самоврядування ОТГ у таких ситуаціях, є механізм перегляду розміру орендної плати за діючими договорами оренди земель сільськогосподарського призначення, які були укладені державою в особі районних державних адміністрацій (до 31.12.2012 р.) та головними управліннями Держгеокадастру в областях (з 01.01.2013 р.). Така можливість зумовлюється наявними аналітичними даними щодо розмірів орендної плати і термінів оренди сільськогосподарських земель державної власності. Так, згідно аналітичної записки до Постанови Кабінету Міністрів України від 07.06.2017 р. №413 «Деякі питання удосконалення управління у сфері використання та охорони земель сільськогосподарського призначення державної власності та розпорядження ними» [20], з договорів оренди земель державної власності понад 27 тис.од. укладено із розміром орендної плати від 1 до 3 відсотків нормативної грошової оцінки земель, тобто середній розмір плати за 1 гектар становить 940 гривень. Близько 50 відсотків договорів оренди земельних ділянок сільськогосподарського призначення державної власності укладено на строк до 49 років [21].

Зазначене свідчить про недостатньо ефективне розпорядження органів державної влади земельними ділянками, що проявляється у встановленні строку дії договору оренди землі, наближеного до максимального, та досить низької відсоткової ставки орендної плати за землю.

Проте в ОТГ наявні всі повноваження для досягнення раціональності та ефективності у використанні орендованих земельних ділянок фізичними та юридичними особами, забезпечення надходження платежів до бюджету на належному рівні. Рада ОТГ має право ініціювати перед орендарем земельної ділянки внесення змін до договору оренди землі в частині збільшення розміру орендної плати за земельну ділянку.

Другим механізмом захисту прав територіальної громади у сфері земельних відносин у разі неналежного виконання орендарем обов'язків, визначених договором оренди землі та законом, може бути розірвання договору оренди землі на вимогу ради ОТГ з метою забезпечення ефективного використання такої земельної ділянки та дотримання користувачами приписів земельного законодавства.

Висновки і перспективи.

Таким чином, реформа децентралізації в Україні вносить суттєві зміни у діяльність сільських територій. Окремі особливості їх функціонування проявляються через входження до різних типів об'єднаних територіальних громад: сільських, селищних та міських. В першому випадку виникає питання формування фінансової спроможності такої громади і забезпечення базових потреб мешканців. В останньому – потенційна можливість використання земель сільських рад, що увійшли до складу ОТГ, для вирішення проблем міста, пов'язаних із урбанізацією.

В контексті децентралізації об'єднані територіальні громади отримують додаткові функції, повноваження та ресурси для їх забезпечення. Відповідно до цього, більшість сільських територіальних громад уже здійснює окремі функції управління власними земельними ресурсами. Цьому сприяє також передача сільськогосподарських земель державної власності з-за меж населених пунктів. Проте, в плані раціонального землекористування існує ряд застережень, що стосуються відсутності комплексної, чіткої і повної інформації щодо земельних ресурсів, які перебувають у власності громади. Окрім цього, з точки зору наповнення бюджету, значна кількість земель, які громади отримали у свою власність, уже використовується на основі довготривалих угод. При цьому, умови такого використання зазвичай є невідповідними для територіальних громад.

Виходячи із зазначеного, для підвищення ефективності управління земельними ресурсами сільських територій в умовах децентралізації, пропонуємо:

- в процесі формування сільських ОТГ максимально зважено підійти до створення малих громад у складі 2-3 сільських рад. У даному випадку обов'язково проводити додаткові консультації і уточнення;

- посилити контроль за використанням сільських земель у складі міських ОТГ. Зобов'язати міські ОТГ розробити містобудівну документацію на основі землепорядного зонування раціонального використання земельних ресурсів з метою уникнення порушень норм будівництва і зонування територій;

- створеним сільським ОТГ забезпечити максимальне наповнення системи управління земельними ресурсами актуальною інформацією із доступних джерел та за рахунок запитів до органів виконавчої влади, провести інвентаризацію земель, сформувані систему їх обліку та моніторингу;

- переглянути угоди землекористування на землі комунальної і державної власності з метою підвищення орендної плати до середнього рівня, вивчити можливість розірвання угод про оренду земель комунальної власності за умови нецільового або недобросовісного використання.

В перспективі, для узгодження поданих пропозицій та усунення проблем доцільно розробити комплексний механізм забезпечення ефективного управління земельними ресурсами сільських територій після завершення децентралізації.

Список використаних джерел

1. Аналітична доповідь до Щорічного Послання Президента України до Верховної Ради України «Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2015 році». К. : НІСД, 2015. 684 с.
2. Баланюк І., Довгань О. Соціально-економічні передумови становлення сільських територій України: сучасний вимір та перспективи розвитку. *Економічний дискурс*. 3. 2018. 7-15.
3. Бурик З. Управління земельними ресурсами територіальних громад. *Актуальні проблеми державного управління*. № 1 (65). 2016. С. 119-124.
4. Даугуль В., Алексенко А. Актуальні питання використання земель сільськогосподарського призначення органами місцевого самоврядування. *Практичний посібник*. Х. : Фактор, 2018. 176 с.
5. Державний фінансовий аудит об'єднаних територіальних громад. Ключові проблеми та шляхи їх вирішення. U-Lead з Європою. Національний проект Децентралізація. Київ. 2019. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/12029> (дата звернення : 05.08.2019).
6. Добряк Д.С., Мартин А.Г. Напрями удосконалення нормативно-правової бази регулювання земельних відносин. URL: http://zsu.org.ua/docs/articles/martyn_19.doc
7. Довгаль О. В. Оцінка ваги компонентів ресурсного потенціалу, які впливають на розвиток сільських

територій. *Економіка та держава*. 3. 2019. 27.

8. Дорош О.С., Мельник Д.М., Свиридова Л.А. Реформування системи управління земельними ресурсами в умовах децентралізації влади. *Землеустрій, кадастр і моніторинг земель*. № 1-2. 2016

9. Закон України «Про місцеве самоврядування». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80> (дата звернення : 05.08.2019).

10. Земельний Кодекс України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2768-14> (дата звернення : 05.08.2019).

11. Інформаційний портал реформи децентралізації влади в Україні. URL: <https://decentralization.gov.ua> (дата звернення : 05.08.2019).

12. Конституція України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/main/254к/96-вр>.

13. Лендел М. А. Сільські території в системі сталого соціально-економічного розвитку регіону. *Науковий вісник Ужгородського університету. Серія : Економіка*. Вип. 1(2). 2016. 125-129. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvshes_2016_1%282%29_24 (дата звернення : 05.08.2019).

14. Лупенко, Ю. О. Стан та перспективи сталого розвитку сільських територій. *Економіка АПК*. 6. 2017. 7-10.

15. Мармуль Л. О. Методичні підходи до розвитку сільських територій на засадах децентралізації. *Економіка АПК*. 7. 2016. 80-86.

16. Наказ Мінагрополітики «Про затвердження технічної документації із загальнонаціональної (всеукраїнської) нормативної грошової оцінки земель сільськогосподарського призначення» від 16.11.18 р. № 552. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0679-17> (дата звернення : 05.08.2019).

17. Паспорт реформ: децентралізація влади та регіональний розвиток. URL: <https://www.kmu.gov.ua/storage/app/media/reforms/57-pasport-reformi-decentralizatsiya-zagalniy.pdf> (дата звернення : 05.08.2019).

18. Передача земель ОТГ. Інформаційний ресурс Кадастрової карти України. URL: <https://otg.land.gov.ua/> (дата звернення : 05.08.2019).

19. Податковий Кодекс України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17> (дата звернення : 05.08.2019).

20. Постанова Кабінету Міністрів України від 07.06.2017 № 413 «Деякі питання удосконалення управління у сфері використання та охорони земель сільськогосподарського призначення державної власності та розпорядження ними» URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/413-2017-%D0%BF> (дата звернення : 05.08.2019).

21. Практичний інструментарій управління землями об'єднаних територіальних громад. USAID. 2019. URL: https://issuu.com/ukraineards/docs/land_management_toolkit_jan_2019 (дата звернення : 05.08.2019).

22. Третяк А. М., Третяк В. М. Нова модель земельного устрою в Україні у зв'язку із реформою місцевого само-врядування. *Управління земельними ресурсами та землеустрій*. 2017. № 2. С. 3–12.

23. Третяк А.М., Третяк В.М., Третяк Н.А. Земельна реформа в Україні: тенденції та наслідки у контексті якості життя і безпеки населення: [монографія]. Під заг. ред. А.М. Третяка. Херсон: Гринь Д.С. 2017. 522 с.

Статтю отримано: 06.08.2019 / Рецензування 15.09.2019 / Прийнято до друку: 20.09.2019

Andriy Sava

Dr.Sc. (in Economics), Senior Research Fellow
Ternopil State Agricultural Experimental Station
of Institute of Feed Research and Agriculture of Podillya of NAAS
Ternopil, Ukraine

E-mail: andriy_sava@ukr.net

Borys Sydoruk

Ph.D. (in Economics), Senior Researcher Fellow, Head of the Scientific and Technological
Department of Agricultural Economics, information-analytical, marketing and innovation transfer
Ternopil State Agricultural Experimental Station
of Institute of Feed Research and Agriculture of Podillya of NAAS
Ternopil, Ukraine

E-mail: b_sidoruk@ukr.net

Roman Voloshyn

Ph.D. (in Economics), Associate Professor
Department of Bioresources and Environmental Economy
Ternopil National Economic University, Ternopil, Ukraine
E-mail: roman_vol@ukr.net

**MANAGEMENT OF RURAL TERRITORIES LAND RESOURCES
IN DECENTRALIZATION CONDITIONS**

Abstract

Introduction. Under decentralization, there is a gradual transfer of powers and resources to local governments. In this case, one of the most urgent problem for rural areas, is the organization of rational land management from the position of financial support improving through the disposing of lands, and using available lands for community needs.

Methods. General and special methods – monographic and abstract-logical, methods of generalization, comparison and analysis have been applied for data processing.

Results. During the decentralization reform, it was found that 488 rural united territorial communities were formed, covering almost half the area of all UTCs created. In addition, nearly 800 village councils joint to the city-based UTCs.

The ways of the redistribution of powers on the UTC land resources management are established at the expense of acquiring their own powers, obtaining delegated ones, as well as acquiring the rights of other institutions. Emphasis is placed on the benefits of managing land resources of rural communities at the local level. It has been determined that the applicable law restrict communal land use of UTC. At the same time, the importance of agricultural land outside the settlement transfer to the disposal of communities is emphasized.

The importance of the land payment in the structure of local budget revenues is analyzed in detail, the key problems and contradictions that accompany the process of land management powers reallocation are identified. Suggestions are made to improve the rural communities land resources management through their inventory, accounting and monitoring, revision of rental rates for communal property, strengthening control over compliance with the terms of land use agreements, use of free lands in the interests of communities.

Discussion. Further studies in this area are going to be aimed at developing a comprehensive mechanism for ensuring effective management of land resources in rural areas after the completion of decentralization.

Keywords: land resources, rural territories, decentralization, united territorial communities, local governments.

References

1. Analitichna dopovid' do Shhorichnogo Poslannja Prezydenta Ukraïny do Verhovnoi' Rady Ukraïny «Pro vnutrishnje ta zovnishnje stanovishhe Ukraïny v 2015 roci» [Analytical Report to the Annual Message of the President of Ukraine to the Verkhovna Rada of Ukraine "On the Internal and External Situation of Ukraine in 2015"]. (2015). K. : NISD.
2. Balanjuk, I. & Dovgan', O. (2018). Social'no-ekonomichni peredumovy stanovlennja sil'skyh terytorij Ukraïny: suchasnyj vymir ta perspektyvy rozvytku. [Socio-economic prerequisites for the formation of rural areas of Ukraine: current dimension and development prospects] *Ekonomichnyj dyskurs* [Economic discourse]. 3, 7-15.
3. Buryk, Z. (2016). Upravlinnja zemel'nymy resursamy terytorial'nyh gromad [Management of territorial communities land resources]. *Aktual'ni problemy derzhavnogo upravlinnja* [Actual problems of public administration]. № 1 (65), 119-124.
4. Daugul', V. & Aleksenko, A. (2018). Aktual'ni pytannja vykorystannja zemel' sil'skogospodars'kogo pryznachennja organamy misceвого samovrjaduvannja. Praktychnyj posibnyk [Topical issues of agricultural land use by local governments. A practical tutorial]. Kh. : Faktor. 176.
5. Derzhavnyj finansovyj audyt ob'jednanyh terytorial'nyh gromad. Kljuchovi problemy ta shljahy i'h vyrishennja [State financial audit of the united territorial communities. Key problems and ways to solve them]. U-Lead z Jevropoju. Nacional'nyj proekt Decentraizacija. Kyi'v (2019). Retrieved from: <https://decentralization.gov.ua/news/12029>
6. Dobrjak, D.S. & Martyn, A.G. (2000). Naprjamy udoskonalennja normatyvno-pravovoi' bazy reguljuvannja zemel'nyh vidnosyn. Retrieved from: http://zsu.org.ua/docs/articles/martyn_19.doc
7. Dovgal', O. V. (2019). Ocinka vagy komponentiv resursnogo potencialu, jaki vplyvajut' na rozvytok sil'skyh terytorij [Assessment of the weight of resource components that affect rural development.]. *Ekonomika ta derzhava* [Economy and the state.]. 3., 27.
8. Dorosh, O.S., Mel'nyk, D.M. & Svyrydova, L.A. (2016). Reformuvannja systemy upravlinnja zemel'nymy

resursamy v umovah decentralizacii' vlady [Reforming the system of land management in the conditions of decentralization]. *Zemleustrij, kadastr i monitoring zemel'* [Land management, cadastre and land monitoring]. 1-2.

9. Zakon Ukrainy Pro misceve samovrjaduvannja. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>

10. Zemel'nyj Kodeks Ukrainy. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2768-14>

11. Informacijnyj portal reformy decentralizacii' vlady v Ukraini. Retrieved from: <https://decentralization.gov.ua>

12. Konstytucija Ukrainy. Retrieved from: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/main/254k/96-vr>.

13. Lendjel, M. A. (2016). Sil's'ki terytorii v systemi stalogo social'no-ekonomichnogo rozvytku regionu [Rural areas in the system of sustainable socio-economic development of the region.]. *Naukovyj visnyk Uzhgorod's'kogo universytetu. Serija : Ekonomika* [Uzhgorod University Scientific Bulletin. Series: Economics.]. 1(2), 125-129. Retrieved from: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvuuec_2016_1%282%29_24

14. Lupenko, Ju. O. (2017). Stan ta perspektyvy stalogo rozvytku sil's'kyh terytorij [State and prospects of sustainable rural development.]. *Ekonomika APK* [Economy AIC]. 6, 7-10.

15. Marmul', L. O. (2016). Metodichni pidhody do rozvytku sil's'kyh terytorij na zasadah decentralizacii' [Methodical approaches to rural development based on decentralization principles.]. *Ekonomika APK* [Economy AIC]. 7, 80-86.

16. Nakaz Minagropolityky Pro zatverdzhennja tehnicnoi' dokumentacii' iz zagal'nonacional'noi' (vseukrai'ns'koi') normatyvnoi' groshovoi' ocinky zemel' sil's'kogospodars'kogo pryznachennja. (2018). № 552. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0679-17>

17. Pasport reform: decentralizacija vlady ta regional'nyj rozvytok [Reform passport: decentralization of power and regional development]. Retrieved from: <https://www.kmu.gov.ua/storage/app/media/reforms/57-pasport-reformi-decentralizatsiya-zagalniy.pdf>

18. Peredacha zemel' OTG. Informacijnyj resurs Kadaastrovoi' karty Ukrainy [Transfer of lands to the UTC. Site of the Cadastral map of Ukraine]. Retrieved from: <https://otg.land.gov.ua/>

19. Podatkovyj Kodeks Ukrainy. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17>.

20. Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy. (2017). № 413. Dejaki pytannja udoskonalennja upravlinnja u sferi vykorystannja ta ohorony zemel' sil's'kogospodars'kogo pryznachennja derzhavnoi' vlasnosti ta rozporjadzhennja nymy. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/413-2017-%D0%BF>.

21. Praktychnyj instrumentarij upravlinnja zemljamy ob'jednanyh terytorial'nyh gromad. USAID [A practical toolkit for managing the territories of the united territorial communities.]. (2019). Retrieved from: https://issuu.com/ukraineards/docs/land_management_toolkit_jan_2019

22. Tretjak, A. M. & Tretjak, V. M. (2017). Nova model' zemel'nogo ustroju v Ukraini u zv'jazku iz reformoju misceвого samo-vrjaduvannja [A new model of land management in Ukraine in connection with the reform of local self-government.]. *Upravlinnja zemel'nymy resursamy ta zemleustrij* [Land Management.]. № 2, 3-12.

23. Tretjak, A.M. Tretjak, V.M. & Tretjak, N.A. (2017). Zemel'na reforma v Ukraini: tendencii' ta naslidky u konteksti jakosti zhyttja i bezpeky naselennja: monografija [Land reform in Ukraine: trends and consequences in the context of quality of population life and safety: monography]. A.M. Tretjak (Ed.). Kherson: Grin' D.S. 522.

Received: 08.06.2019 / Review 09.15.2019 / Accepted 09.20.2019

