

## АНАЛІЗ ПРОБЛЕМ РОЗВИТКУ СІЛЬСЬКИХ ТЕРИТОРІЙ В УМОВАХ РЕАЛІЗАЦІЇ РЕФОРМИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

©2019 ЯРОШЕНКО І. В., СЕМИГУЛІНА І. Б.

УДК 332.1  
JEL: O18; P25; R10

### Ярошенко І. В., Семигуліна І. Б. Аналіз проблем розвитку сільських територій в умовах реалізації реформи децентралізації влади в Україні

Вивчення питань розвитку сільських територій, враховуючи їх безпосередній вплив на адміністративно-територіальні та соціально-економічні показники розвитку громад, регіонів та країни в цілому, дедалі набуває актуальності в процесі реалізації положень реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. Сільські території забезпечують значний внесок в економіку, впливають на внутрішню продовольчу безпеку, формують суттєву частину експортного потенціалу країни. Новостворені громади, перш за все в сільській місцевості, отримали в спадок значну кількість місцевих проблем, серед яких низький рівень розвитку економіки, недостатня якість інфраструктури, відсутність вільного доступу до сучасних публічних послуг практично в усіх життєво важливих суспільних сферах (освіта, охорона здоров'я, транспорт, зв'язок, фінанси тощо). Існуючі проблеми самореалізації та достойної оплати праці, передусім у виробничій сфері, спричиняють відтік економічно активного населення, особливо молоді, в пошуках роботи і кращих умов життя, характеризують високий рівень поточного безробіття та триваючий процес старіння сільського населення, що в результаті призводить до загострення соціальних і економічних проблем у суспільстві. Пошук шляхів вирішення проблем місцевого розвитку, впровадження ефективної системи комплексного розвитку сільських територій і досягнення функціональної спроможності новостворених громад, з урахуванням переваг розширених повноважень, наданих у процесі реалізації реформи децентралізації, потребують дослідження нових підходів до публічного управління територіальним розвитком і формування соціально-економічного базису на основі власних наявних ресурсів і внутрішнього потенціалу для досягнення сталого економічного зростання, стимулювання розвитку, підвищення соціально-економічних показників рівня життя громадян.

**Ключові слова:** сільські території, проблеми розвитку, територіальні громади, публічне управління територіальним розвитком, сталий розвиток, земельні ресурси, державна регіональна політика, соціально-економічний розвиток.

**DOI:** <https://doi.org/10.32983/2222-4459-2019-12-140-147>

**Бібл.:** 14.

**Ярошенко Іван Васильович** – доктор економічних наук, начальник Южненського управління Головного управління ДФС в Одеській області (вул. Новобілярська, 24/3, Южне, 65481, Україна)

**E-mail:** [ivan.yaroshenko@gmail.com](mailto:ivan.yaroshenko@gmail.com)

**Семигуліна Ірина Борисівна** – кандидат економічних наук, молодший науковий співробітник відділу макроекономічної політики та регіонального розвитку, Науково-дослідний центр індустріальних проблем розвитку НАН України (пров. Інженерний, 1а, 2 пов., Харків, 61166, Україна)

**E-mail:** [isemigulina@i.ua](mailto:isemigulina@i.ua)

УДК 332.1  
JEL: O18; P25; R10

### Ярошенко І. В., Семигуліна І. Б. Аналіз проблем розвитку сільських територій в умовах реалізації реформи децентралізації влади в Україні

Изучение вопросов развития сельских территорий, учитывая их непосредственное влияние на административно-территориальные и социально-экономические показатели развития громад, регионов и страны в целом, приобретает все больше актуальности в процессе реализации положений реформы местного самоуправления и территориальной организации власти в Украине. Сельские территории обеспечивают значительный вклад в экономику, влияют на внутреннюю продовольственную безопасность, формируют существенную часть экспортного потенциала страны. Новостворенные громады, в первую очередь в сельской местности, получили в наследство значительное количество местных проблем, среди которых низкий уровень развития экономики, недостаточное качество инфраструктуры, отсутствие свободного доступа к современным публичным услугам практически во всех жизненно важных общественных сферах (образование, охрана здоровья, транспорт, связь, финансы и т. п.). Существующие проблемы самореализации и достойной оплаты труда, в первую очередь в производственной сфере, вызывают отток экономически активного населения, особенно молодежи, в поисках работы и лучших условий жизни, характеризуют высокий уровень текущей безработицы и продолжающийся процесс старения сельского населения, что в результате приводит к обострению социальных и экономических проблем в обществе. Поиск путей решения проблем местного развития, внедрение эффективной системы комплексного развития сельских территорий и достижение функциональной самодостаточности новостворенных громад, с учетом преимуществ расширенных полномочий, предоставленных в процессе реализации реформы децентрали-

UDC 332.1

JEL: O18; P25; R10

### Yaroshenko I. V., Semigulina I. B. Analyzing the Problems of Rural Territories Development in the Context of Implementation of the Reform of Decentralization of Power in Ukraine

Exploring the rural development issues, given their direct impact on the administrative, territorial and socio-economic indicators of the development of communities, regions and the country as a whole, is becoming more and more relevant in the course of implementation of provisions of the reform of local government and the territorial organization of power in Ukraine. Rural territories provide a significant contribution to the economy, cause influence on the national food security, form an essential part of the country's export potential. Newly created communities, especially in rural areas, have inherited a significant number of local problems, including poor economic development, inadequate quality of infrastructure, lack of free access to modern public services in almost all vital social spheres (education, health, transport, communications, finance, etc.). Existing problems of self-fulfillment and decent labor remuneration, first of all in the productive sphere, cause the outflow of the economically active population, especially young people, in search of work and better living conditions, characterize the high level of the current unemployment and the continuing ageing of the rural population, which as a result exacerbates social and economic problems in society. Finding ways to address local development problems, introducing an efficient system of integrated development of rural territories and achieving functional self-sufficiency in newly created communities, taking into account the benefits of the expanded powers granted in the the course of implementing the decentralization re-

ції, потребують дослідження нових підходів до публічного управління територіальним розвитком і формуванню соціально-економічного базису на основі власних існуючих ресурсів і внутрішнього потенціалу для досягнення стійкого економічного росту, стимулювання розвитку, підвищення соціально-економічних показників рівня життя громадян.

**Ключові слова:** сільські території, проблеми розвитку, територіальні громади, публічне управління територіальним розвитком, стійкий розвиток, земельні ресурси, державна регіональна політика, соціально-економічне розвиток.

**Бібл.:** 14.

**Ярошенко Іван Васильєвич** – доктор економічних наук, начальник Южненського управління Головного управління ГФС в Одеській області (ул. Новобелярська, 24/3, Южне, 65481, Україна)

**E-mail:** ivan.yaroshenko@gmail.com

**Семигуліна Ірина Борисівна** – кандидат економічних наук, молодший науковий співробітник відділу макроекономічної політики і регіонального розвитку, Научно-дослідницький центр індустріальних проблем розвитку НАН України (пер. Інженерний, 1а, 2-й ет., Харків, 61166, Україна) **E-mail:** isemigulina@i.ua

form, require researching the new approaches to the public management of territorial development and the formation of a socio-economic basis upon their own available resources and the internal potential for achieving the sustainable economic growth, stimulating their development, and improving the socio-economic indicators of the living standards of citizens.

**Keywords:** rural territories, development problems, territorial communities, public management of territorial development, sustainable development, land resources, the State regional policy, socio-economic development.

**Bibl.:** 14.

**Yaroshenko Ivan V.** – D. Sc. (Economics), Head of the Yuzhne Department of the Main Department of the SFS in the Odesa Region (24/3 Novobilarska Str., Yuzhne, 65481, Ukraine)

**E-mail:** ivan.yaroshenko@gmail.com

**Semigulina Irina B.** – PhD (Economics), Junior Researcher of the Department of Macroeconomic Policy and Regional Development, Research Centre of Industrial Problems of Development of NAS of Ukraine (2 floor 1a Inzhenerny Ln., Kharkiv, 61166, Ukraine)

**E-mail:** isemigulina@i.ua

Вивчення питань розвитку сільських територій дедалі набуває актуальності в процесі реалізації положень реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, враховуючи їх безпосередній вплив на адміністративно-територіальні та соціально-економічні показники розвитку громад, регіонів та країни в цілому. Сільські території, що займають близько 90% всієї площі країни, на якій проживає понад 30% населення [4], забезпечують значний внесок в економіку, впливають на внутрішню продовольчу безпеку, формують суттєву частину експортного потенціалу країни.

Створені в процесі реформи децентралізації громади, перш за все в сільській місцевості, отримали в спадок значну кількість місцевих проблем, серед яких низький рівень розвитку економіки, недостатня якість інфраструктури, відсутність вільного доступу до сучасних публічних послуг практично в усіх життєво важливих суспільних сферах (освіта, охорона здоров'я, транспорт, зв'язок, житлово-комунальне господарство, фінанси тощо). Існуючі проблеми самореалізації та достойної оплати праці, передусім у виробничій сфері, спричиняють відтік економічно активного населення, особливо молоді, в пошуках роботи та кращих умов життя, характеризують високий рівень поточного безробіття (близько 30%) і триваючий процес старіння сільського населення (на кожну тисячу працездатних у селі припадає близько 760 пенсіонерів і непрацездатних [4]), що в результаті призводить до загострення соціальних і економічних проблем у суспільстві.

Пошук шляхів вирішення проблем місцевого розвитку та досягнення функціональної спроможності новостворених громад потребує дослідження нових підходів до управління територіальним розвитком і формування соціально-економічного базису на основі власних наявних ресурсів і внутрішнього потенціалу для досягнення сталого економічного зрос-

тання, підвищення соціально-економічних показників рівня життя громадян.

Проблемам розвитку територій, у тому числі в сільській місцевості, присвячені роботи відомих вітчизняних науковців, таких як: Б. Пасхавер, П. Саблук, В. Юрчишин, О. Онищенко, Ю. Губень, М. Барановський, О. Павлов, А. Третяк, К. Якуба, М. Орлатий, І. Прокоп, А. Шопотько, О. Попов, Т. Осташко, В. Андрийчук, О. Бородіна, В. Зіновчук та ін.

Ефективне використання в публічному управлінні територіальним розвитком, особливо в сільській місцевості, переваг розширених повноважень, наданих у процесі реалізації реформи децентралізації, у тому числі щодо управління власними земельними ресурсами, визначають актуальність подальшого дослідження питань розробки та впровадження ефективної системи комплексного розвитку сільських територій для вирішення соціально-економічних проблем територій і стимулювання їх сталого розвитку.

**Мета** статті – аналіз проблем розвитку сільських територій в Україні, формування пропозицій щодо шляхів їх вирішення для ефективного управління територіальним розвитком.

**Завдання** статті – провести аналіз проблем розвитку сільських територій, запропонувати шляхи їх вирішення, розглянути проблемні питання щодо використання розширених повноважень управління земельними ресурсами новостворених територіальних громад і надати пропозиції їх врегулювання.

Огляд сучасного стану існування та функціонування сільських територій в Україні, у тому числі порівняно з прикладами інших країн, характеризується накопиченням значної кількості невирішених економічних проблем, глибокої занедбаності сільської місцевості, існуванням факторів соціальної та екологічної катастрофи, що в комплексі призвели до значних соціально-економічних потрясінь та вимирання українського села.

Узагальнення існуючих проблем сільських територій в Україні можна представити таким чином [13; 14]:

1. *Повна невідповідність критеріям сталого розвитку.* Українські села, володіючи достатніми природними та людськими ресурсами, багатими історико-культурними традиціями, перебувають у складному економічному, соціальному та екологічному становищі, питання їх відповідності критеріям сталого розвитку не вирішується упродовж всього періоду державності.

2. *Високий рівень безробіття, трудова міграція сільського населення, руйнування соціальної інфраструктури.* Присутність окремих позитивних зрушення останніх років, що пов'язані із розвитком сільськогосподарського виробництва в країні (збільшення збору зернових культур, зростання обсягів виробництва соняшникової олії, розширення галузі птахівництва та обсягів виробництва м'яса птиці та яєць, розвиток садівництва, ягідництва, виробництва меду тощо) є недостатніми для комплексного вирішення проблем соціально-економічного розвитку сільських територій.

3. *Занепад сільських територій* призводить до зниження рівня життя сільського населення, зменшення обсягів сільськогосподарського виробництва, що загрожує продовольчій безпеці держави. Неефективність державної політики та системи фінансування в аграрному секторі не відповідають сучасним вимогам і європейським принципам.

4. *Незбалансованість функціонування монофункціонального та екстенсивного господарського механізму економіки сільських територій* є суттєвим бар'єром на шляху їх сталого розвитку. Як приклад, невикористання додаткових економічних можливостей багатого природно-ресурсного потенціалу сільських територій (туристично-рекреаційного, торговельно-транзитного, транспортно-логістичного тощо) в подальшому впливає на зростання соціальних проблем суспільства (зростання безробіття, погіршення якості людського капіталу, соціальне незадоволення), і надалі є джерелом зростання екологічних ризиків (пошук селянами, в умовах бідності, альтернативних джерел заробітку, наприклад неконтрольоване вирубування лісів, нищення річок, забруднення повітря промисловими та побутовими відходами тощо).

5. *Падіння рівня товарності аграрного виробництва на сільських територіях.* Руйнування системи споживчої кооперації, низький рівень оплати праці сільських робітників, відсутність альтернативних видів економічної діяльності призводять до поширення бідності та втрати трудового потенціалу села.

6. *Старіння населення сільських територій,* яке супроводжується підвищенням рівня захворюваності та міграційними процесами із сільських територій у міста та за кордон.

7. *Низький рівень інфраструктурного забезпечення* (медицина, освіта, послуги тощо). Оснащеність фельдшерсько-акушерських пунктів у сільських населених пунктах не відповідає сучасним вимогам, чисельність дошкільних навчальних закладів і шкіл постійно знижується, якість навчально-освітніх послуг залишається вкрай низькою, відсутність кваліфікованих і перспективних кадрів (педагогічних, медичних та ін.) в умовах існуючих невіршених побутових проблем у низької якості життя.

8. *Відсутність сучасних комфортних умов для життєзабезпечення сільського жителя* (транспорт, дороги, житлово-комунальні умови, культурне забезпечення, доступні адміністративні послуги, Інтернет тощо). Відсутність привабливості та перспективності життєдіяльності, перш за все для сільської молоді та активної частини сільського населення, призводить до вимирання сучасного села в країні.

Таким чином, сільські території, незважаючи на багаті історико-культурні традиції, достатній природний і людський потенціали, вагомий внесок в економічну та продовольчу безпеку країни, залишаються поза межею відповідності критеріям сталого розвитку.

Наявність невіршених проблем в аграрній сфері призводить до втрати можливостей для сучасного (на основі новітніх технологій) розвитку традиційних видів сільськогосподарської та суміжних з нею видів економічної діяльності, уповільнюють ведення інтенсивного аграрного виробництва з урахуванням екологічних чинників та природно-кліматичних умов, розвиток на окремих сільських територіях країни таких сфер, як туризм, легка промисловість, побутові та інші соціальні послуги.

Подолання глибокої соціально-економічної й екологічно-господарської кризи сільських територій в Україні неможливо без запровадження дієвих державних механізмів підтримки, формування ефективних принципів і підходів до економічної та регіональної політики в країні, розробки та реалізації комплексу заходів щодо розвитку, побудованих із урахуванням світового досвіду сталого територіального розвитку [8; 9].

Серед актуальних напрямів державної економічної та господарської політики, спрямованих на забезпечення сталого розвитку сільських територій, в умовах реалізації реформи децентралізації та територіальної організації влади в Україні, є:

- ♦ створення умов для ефективного функціонування новостворених територіальних громад на основі сформованої ресурсної бази: інституційних (закони України, інші нормативно-правові акти, методична та методологічна база, система навчання, тощо); інфраструктурних (земельні ресурси, об'єкти державної та комунальної власності, житлово-комуналь-

- не господарство, транспорт, дороги); кадрових (старости, службовці органів місцевого самоврядування, муніципальна варта, пожежна охорона тощо); секторальних (освіта, охорона здоров'я, адміністративні послуги тощо); фінансових (податкові та фінансові надходження, субвенції з державного бюджету, кошти державного фонду регіонального розвитку, можливості самостійного використання кредитів і донорської допомоги тощо) ресурсів;
- ✦ допомога в розбудові інфраструктури сільських територій, фінансуванні будівництва доріг, розвиток телекомунікаційної та Інтернет-мережі, оснащенні медичних закладів та фельдшерсько-акушерських пунктів сучасним обладнанням, забезпеченні якісного функціонування в сільській місцевості навчально-освітніх закладів, створенні умов для надання доступних і якісних послуг тощо;
- ✦ активізація форм територіального співробітництва на основі досвіду розвитку сільських територій європейських держав;
- ✦ стимулювання несільськогосподарських видів підприємницької діяльності на сільських територіях;
- ✦ урегулювання питань управління земельними ресурсами новостворених об'єднаних територіальних громад (далі – ОТГ); підвищення ефективності природоохоронних заходів та реалізація програм захисту земель у контексті проведення земельної реформи.

**П**ершочерговим кроком у реалізації державної політики сталого розвитку сільських територій України має стати впорядкування інституційного середовища, створення єдиної системи регуляторних і нормативно-правових актів відповідно до стандартів ЄС.

Пріоритетним для системи державного управління в Україні є розробка та реалізація комплексної політики (концепція, стратегія, програми) розвитку сільських територій на основі започаткованих реформ адміністративно-територіального устрою, децентралізації влади, державного управління, дерегулювання, галузей економіки та соціальної сфери, освіти, охорони здоров'я тощо, направленої на:

- ✦ подолання обмеженої функціональності сільських територій через ефективне використання всіх існуючих ресурсів та розкриття наявного на цих територіях людського та виробничого потенціалів;
- ✦ забезпечення комплексного підходу щодо підвищення ефективності сільськогосподарського виробництва, зростання доходів населення, удосконалення інфраструктури сільських територій;

- ✦ створення умов для відновлення традиційних видів господарської діяльності на сільських територіях, супутніх сільськогосподарському виробництву (народний промисел, виноробство, сироваріння, органічне землеробство та скотарство тощо), використовуючи багатий людський і природний потенціал;
- ✦ створення можливостей для розширення альтернативних сільському господарству видів діяльності (будівництво, торгівля, соціальні послуги тощо) на сільських територіях з метою поступового формування в межах конкретних територій повноцінного економічного комплексу для забезпечення більшості потреб споживачів власної території в товарах і послугах і джерелами доходів, адекватних потребам;
- ✦ організація на сільських територіях умов для роботи великих і середніх промислових підприємств, що, використовуючи локальну робочу силу та розвинуту ринкову інфраструктуру, будуть здійснювати виробництво продукції для віддалених ринків збуту. Крім цього, стимулювання створення та розвитку малих підприємств, зокрема фермерських господарств, розвитку кооперації;
- ✦ створення умов для вирішення проблем із зайнятістю населення на сільських територіях через механізми: стимулювання самостійної зайнятості на основі підтримки пошуку та формування оптимальних видів економічної діяльності (враховуючи схильності, знання, вміння); надання економічних стимулів та заохочень (пільгове оподаткування та кредитування, дотації, субвенції) або ж адміністративних (спрощення процедур реєстрації, виключення окремих видів діяльності з переліку ліцензованих тощо); стимулювання державою створення робочих місць на підприємствах як сільськогосподарського спрямування, так і інших сфер виробництва та послуг;
- ✦ сприяння розвитку сільського господарства та несільськогосподарських видів економічної діяльності з метою перетворення сільських територій на повноцінну частину національного господарства, де населення буде користуватися благами, за якістю та кількістю максимально прирівняними до урбанізованих систем із можливостями особистого (кар'єрного) розвитку та забезпечення власного економічного добробуту.

Використання можливостей багатофункціональності сільських територій в Україні, досягнення ефективності їх соціально-економічного розвитку, з одного боку, потребує запровадження дієвих механізмів державної підтримки сфери сільського господарства та інших суміжних з ним видів економічної

діяльності, а з іншого – актуалізує питання пошуку власних точок економічного зростання окремих територій, які в майбутньому сприятимуть повноцінному сталому розвитку громади, створенню умов для особистого розвитку, забезпеченню економічними благами, фінансовим достатком, якісними та максимально доступними сучасними послугами кожного громадянина [10–12].

Окремої уваги й актуальності в процесі реалізації положень реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, паралельно із дослідженням питань розвитку сільських територій та їх впливу на адміністративно-територіальні та соціально-економічні показники розвитку регіонів та країни в цілому, набуває вирішення питань володіння, розпорядження та використання земельними ресурсами як одного із головних чинників ефективного функціонування територій на благо суспільства.

Відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [1] територіальним громадам сіл, селищ, міст, районів у містах належить право комунальної власності на землю. У комунальній власності перебувають усі землі в межах населеного пункту за виключенням земельних ділянок державної та приватної власності, а також земельні ділянки, на яких розташовані будівлі, споруди, інші об'єкти нерухомого майна комунальної власності незалежно від місця їх розташування.

Питання про передачу новоствореним територіальним громадам у комунальну власність земель державної власності, розташованих за межами населених пунктів (крім тих, на яких розташовані об'єкти державної власності), узгоджується із Концепцією реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [6], де передбачено розширення повноважень органів місцевого самоврядування щодо розпорядження земельними ділянками, у тому числі за межами населених пунктів.

Відсутність на практиці в територіальних громадах права власності на землі за межами населених пунктів суттєво звужує матеріальну базу місцевого самоврядування, унеможливає повноцінний соціально-економічний розвиток територіальних громад, надання органами місцевого самоврядування якісних публічних послуг, як наслідок – обмежує конституційне право територіальної громади щодо самостійного вирішення питань місцевого значення. Отже, управління землями за межами населених пунктів є одним із найважливіших ресурсів для успішного територіального розвитку.

Із земельними питаннями нерозривно пов'язане питання наповнення місцевих бюджетів. Відповідно до законодавства 55% коштів від продажу земельних ділянок несільськогосподарського призначення або прав на них, що перебувають у державній власності

до розмежування земель державної та комунальної власності, має надходити до бюджету об'єднаних територіальних громад [2], але якщо йдеться про землі поза межами населених пунктів, то до моменту завершення передачі земель у комунальну власність кошти йдуть до бюджету району чи області. Отже, сьогодні не можна вважати ці землі повноцінними ресурсами ОТГ. Отримання органами місцевого самоврядування реальних повноважень щодо управління земельним фондом об'єднаної територіальної громади дозволить чітко та прозоро формувати дохідну частину місцевих бюджетів, перш за все, у частині плати за землю.

Передача земельних ділянок сільськогосподарського призначення державної власності в комунальну власність ОТГ:

- ✦ дасть змогу ОТГ контролювати надходження від плати за оренду землі за межами населеного пункту та земельного податку з неї;
- ✦ дозволить розробляти генеральні плани всієї території громади;
- ✦ унеможливить виникнення ситуацій з рейдерським захопленням землі;
- ✦ вплине на економічний розвиток громад, бюджети яких можуть зрости до 40% (за оцінками експертів Дніпропетровського центру розвитку місцевого самоврядування, створеного за підтримки Програми «U-LEAD з Європою» та Мінрегіону України).

Враховуючи відсутність проголосованих Верховною Радою законодавчих норм, що впорядковують питання управління земельними ресурсами ОТГ, урядом було запропоновано вирішення питань земельної децентралізації шляхом передачі земельних ділянок сільськогосподарського призначення державної власності в комунальну власність ОТГ. Запропонований через Розпорядження КМУ [7] механізм передбачає клопотання ОТГ до відповідного головного управління Держгеокадастру про передачу земель; інвентаризацію земель в межах ОТГ; реєстрацію земельних ділянок у кадастрі; передачу земель в комунальну власність. Метою практичної реалізації положень документа є формування дохідної частини місцевих бюджетів у частині плати за землю та стимулювання територіальних громад до добровільного об'єднання з метою формування спроможних органів місцевого самоврядування.

Аналіз реалізації урядової ініціативи показав, що у 2018 р., за даними Держгеокадастру, КМУ передав до власності 646 ОТГ (із запланованих 665) близько 1,5 млн га земель. Натомість, згідно з даними Державного реєстру речових прав, право комунальної власності було зареєстровано менш ніж на половину цих земель, а інша половина й досі юридично залишається у власності держави [3].

Причинами такого стану спеціалісти називають вибірковий процес проведення інвентаризації землі

Держгеокадастром і неналежним чином оформлення документації на земельні ділянки, що передаються. Як наслідок, договори оренди земельних ділянок, укладені органами Держгеокадастру, та документація з проведеної Держгеокадастром інвентаризації земель, які перейшли в комунальну власність, так і не передаються в громади. Поширеним явищем стали помилки під час формування земельних ділянок, що потребує переробки документації та внесення змін до кадастру. У результаті громадам були передані не всі землі навіть із земель сільськогосподарського призначення. Крім того, під час проведення громадами власної інвентаризації своєї території мали місце факти виявлення земельних масивів, в окремих громадах понад 2 тис. га сільськогосподарських земель і лісів, про які взагалі відсутні відомості в державному органі.

**Н**е менш актуальним для ОТГ залишається питання відшкодування збитків у сфері розпорядження земельними ресурсами, врегулювання положень якого знайшло відображення лише в червні 2019 р. у змінах до Постанови КМУ «Про Порядок визначення та відшкодування збитків власникам землі та землекористувачам» [5], якими ОТГ отримали змогу самостійно контролювати питання використання та охорони земель. Теоретично це дозволяє виконавчим комітетам сільських, селищних, міських рад отримувати додаткові надходження до місцевих бюджетів у вигляді відшкодування збитків (неодержані доходи) із недобросовісних землекористувачів, які використовують земельні ділянки без правостановлюючих документів. Проте на практиці залишається неврегульованим порядок здійснення такого контролю, а органам місцевого самоврядування не надано жодних повноважень з розгляду справ про адміністративні правопорушення у цій сфері. Тому місцева рада, відповідаючи за розвиток населених пунктів, позбавлена жодних механізмів впливу на осіб, які використовують земельні ділянки не за цільовим призначенням, які здійснюють самозахоплення земельних ділянок або використовують їх без належного оформлення, не сплачуючи до місцевого бюджету жодних коштів. З іншого боку, збільшуючи повноваження місцевих рад з розпорядження земельними ресурсами, державі необхідно забезпечити контроль за законністю діяльності органів місцевого самоврядування. Незважаючи на прийняття окремих нормативно-правових актів, законодавче врегулювання питань земельної децентралізації залишається надалі відкритим.

Під час врегулювання питань земельних відносин в Україні актуальними для вирішення є такі проблемні напрями:

1) *Інвентаризація земель в Україні.* До запровадження ринку земельних ресурсів необхідно забезпечити 100% внесення даних в електронні кадастри. За оцінкою експертів, близько 30% земель знаходиться поза обліком.

2) *Грошова оцінка.* Досить комплексне питання, яке повинно враховувати низку важливих факторів, що впливають на ціну земельних ділянок, а саме: прогнозні ціни на вироблену в майбутньому продукцію; рівень державної підтримки аграрного сектора; якість землі; банківські ставки за кредитами; прогнозні витрати на виробництво продукції; наявність інфраструктури біля земельних ділянок тощо.

3) *Державна підтримка (дотації).* Комплексне питання, по якому необхідна фахова дискусія всіх зацікавлених сторін (виробники, органи влади, місцеві органи, експерти, науковці тощо) та розробка і впровадження відповідних програм. В Україні розмір державної підтримки в рази менше, ніж в окремих розвинутих країнах світу.

4) *Питання місцевого самоврядування.* Якою буде роль місцевого самоврядування у плануванні та управлінні земельними ресурсами після відкриття ринку землі? Для громад ризики від відкриття ринку невід'ємно пов'язані із закритими та «монополізованими» окремими органами виконавчої влади державними реєстрами, відсутністю доступу до даних кадастру, невстановленими межами, відсутніми процедурами, браком досвіду та інструментарію для ефективного управління ресурсами, вирішення питання передачі сільськогосподарських земель державної власності за межами населених пунктів до комунальної власності ОТГ.

5) *Інституційна спроможність.* Створити або реформувати органи влади, організації, які забезпечать: прозорий облік, публічні відкриті електронні кадастри (реєстри), контроль, фінансову та іншу підтримку тощо.

6) *Визначення моделі розвитку аграрного сектора.* Соціально орієнтована модель, високопродуктивна модель або змішана.

7) *Розвиток сільських територій.* Відсутність комплексної політики (концепція, стратегія, програми) розвитку сільських територій на основі започаткованих реформ адміністративно-територіального устрою, децентралізації влади, державного управління, дерегулювання, галузей економіки та соціальної сфери, освіти, охорони здоров'я тощо.

8) *Нормативно-правова база.* Недосконалість законодавчої бази.

9) *Фінансовий ресурс місцевих бюджетів.* Невідповідність системи оподаткування земельних ресурсів для забезпечення фінансової спроможності місцевого самоврядування.

10) *Контроль.* Відсутність системи дієвого контролю за функціонуванням ринку земельних ресурсів.

Вирішення проблемних питань функціонування нових земельних відносин в Україні потребує запровадження таких заходів:

1. Першочерговим кроком в реалізації державної політики сталого розвитку сільських територій України має стати *впорядкування інституційного середо-*

вища, створення єдиної системи регуляторних і нормативно-правових актів відповідно до стандартів ЄС.

2. *Визначення моделі розвитку аграрного сектора та сільських територій*: соціально орієнтована модель, високопродуктивна модель або змішана.

3. Доцільним є *розроблення базових стратегічних та на їх основі програмних документів*, спрямованих на стимулювання комплексного розвитку сільського виробництва та сільських територій в Україні.

4. Пріоритетним для системи державного управління в Україні є *розробка та реалізація комплексної політики (концепція, стратегія, програми) розвитку сільських територій*, на основі започаткованих реформ адміністративно-територіального устрою, децентралізації влади, державного управління, дерегулювання, галузей економіки та соціальної сфери, освіти, охорони здоров'я тощо.

5. *Інвентаризація земель в Україні*. Забезпечення 100% електронного обліку земель, відкрите електронне функціонування земельних кадастрів. Зокрема, встановлення меж та інвентаризації земель ОТГ, визначення земельних ділянок за формою власності; перехід на аукціонний і конкурсний способи продажу земельних ділянок і прав на них, що перебувають у розпорядженні ОТГ.

6. *Державна підтримка (дотації)*. Розробка та реалізація комплексних програм підтримки аграрного сектора, особливо в частині підтримки малих і середніх виробників сільськогосподарської продукції.

7. *Міське самоврядування*. Розробка та впровадження: повноважень (прав, обов'язків) органів місцевого самоврядування щодо управління земельними ресурсами; процедури передачі земель державної власності за межами населених пунктів до комунальної власності сільських, селищних, міських рад.

8. *Грошова оцінка*. Переглянути законодавство щодо підходів та методів оцінки земельних ресурсів.

9. *Нормативно-правова база*. Удосконалення та розробка повної нормативно-правової бази щодо функціонування ринку земельних ресурсів.

10. *Контроль*. Розробка та впровадження системи дієвого контролю за ринком земельних ресурсів.

## ВИСНОВКИ

Таким чином, наведений у дослідженні аналіз проблем розвитку сільських територій в Україні дозволяє зробити певні висновки.

Врегулювання земельних питань нерозривно пов'язане із вирішенням наявних проблем сільських територій в Україні.

Реалізація комплексного та системного соціально-економічного розвитку сільських територій, спрямованого на підтримку та розвиток малих форм сільськогосподарських виробників (фермерських господарств та особистих селянських господарств), створення робочих місць на селі, покращення місцевої інфраструктури, поліпшення умов життя та до-

бробуту жителів у кожному населеному пункті країни кореспондується із кінцевою метою реформи місцевого самоврядування і децентралізації влади.

Серед пріоритетів відродження українського села, зростання економіки сільських територій, активізації їх життєдіяльності актуальними для вирішення є питання сприяння та надання допомоги в забезпеченні сільського розвитку за лідерства громад шляхом розробки та впровадження системи правової та фінансової підтримки й інтегрованих стратегій місцевого розвитку громад, участі держави та інших зацікавлених сторін у їх реалізації. ■

## ЛІТЕРАТУРА

1. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр>

2. Закон України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин» від 28 грудня 2014 р. № 79-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/79-19>

3. Фурсенко І. Уряд передав об'єднаним громадам лише половину з 1,5 млн га державних земель // AgroPolit.com. URL: <https://agropolit.com/blog/312-uryad-peredav-obyednanim-gromadam-lishe-polovinu-z-15-mln-ga-derjavnih-zemel>

4. Офіційний сайт Державної служби статистики України. URL: <http://www.ukrstat.gov.ua>

5. Постанова КМУ «Про Порядок визначення та відшкодування збитків власникам землі та землекористувачам» від 19 квітня 1993 р. № 284. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/284-93-п>

6. Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні» від 01.04.2014 р. № 333-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-р>

7. Розпорядження Кабінету Міністрів України «Питання передачі земельних ділянок сільськогосподарського призначення державної власності у комунальну власність об'єднаних територіальних громад» від 31 січня 2018 р. № 60-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/60-2018-р>

8. Ярошенко І. В., Семигуліна І. Б. Проблемні питання реалізації реформи децентралізації влади в Україні. *Проблеми економіки*. 2015. № 4. С. 177–187.

9. Ярошенко І. В., Семигуліна І. Б. Проблемні питання соціально-економічного розвитку регіонів України та пропозиції щодо їх вирішення в контексті реформи децентралізації влади. *Бізнес Інформ*. 2015. № 12. С. 105–115.

10. Ярошенко І. В., Семигуліна І. Б. Модернізація системи публічного управління в Україні: попередні підсумки та проблемні питання реалізації реформи децентралізації. *Бізнес Інформ*. 2016. № 5. С. 63–74.

11. Ярошенко І. В., Семигуліна І. Б. Реалізація реформи децентралізації в Україні: актуальні питання модернізації системи публічного управління. *Проблеми економіки*. 2016. № 2. С. 67–73. URL: <http://oajj.net/articles/2016/728-1472131001.pdf>

12. Ярошенко І. В., Семигуліна І. Б. Трансформація системи публічного управління в Україні: моніторинг і ана-

ліз реалізації реформи децентралізації влади. *Бізнес Інформ*. 2016. № 11. С. 98–104.

**13. Ярошенко І. В., Семигуліна І. Б.** Нормативно-правове забезпечення публічного управління розвитку сільських територій та агропромислового сектора в Україні. *Проблеми економіки*. 2018. № 4. С. 93–104.

DOI: <https://doi.org/10.32983/2222-0712-2018-4-93-104>.

**14. Ярошенко І. В., Семигулін П. К.** Тенденції розвитку аграрного сектора економіки України в контексті ефективності публічного управління територіальним розвитком. *Бізнес Інформ*. 2018. № 121. С. 199–210. URL: [https://www.business-inform.net/export\\_pdf/business-inform-2018-12\\_0-pages-199\\_210.pdf](https://www.business-inform.net/export_pdf/business-inform-2018-12_0-pages-199_210.pdf)

## REFERENCES

Fursenko, I. "Uriad peredav obiednanym hromadam lyseshe polovynu z 1,5 mln ha derzhavnykh zemel" [The Government Donated Only Half of the 1.5 Million Hectares of State Land to the United Communities]. *AgroPolit.com*. <https://agropolit.com/blog/312-uryad-peredav-obyednanim-gromadam-lishepolovinu-z-15-mln-ga-derjavnih-zemel>

[Legal Act of Ukraine] (1993). <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/284-93-p>

[Legal Act of Ukraine] (1997). <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр>

[Legal Act of Ukraine] (2014). <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/79-19>

[Legal Act of Ukraine] (2014). <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-p>

[Legal Act of Ukraine] (2018). <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/60-2018-p>

Ofitsiyni sait Derzhavnoi sluzhby statystyky Ukrainy. <http://www.ukrstat.gov.ua>

Yaroshenko, I. V., and Semyhulin, P. K. "Tendentsii rozvytku aharnoho sektora ekonomiky Ukrainy v konteksti efektyvnosti publichnoho upravlinnia terytorialnym rozvytkom" [The Tendencies of Development of Agrarian Sector of Economy of Ukraine in the Context of Efficiency of Public Management of

Territorial Development]. *Biznes Inform*. 2018. [https://www.business-inform.net/export\\_pdf/business-inform-2018-12\\_0-pages-199\\_210.pdf](https://www.business-inform.net/export_pdf/business-inform-2018-12_0-pages-199_210.pdf)

Yaroshenko, I. V., and Semyhulina, I. B. "Modernizatsiia systemy publichnoho upravlinnia v Ukraini: poperedni pidsumky ta problemni pytannia realizatsii reformy detsentralizatsii" [Modernization of the Public Administration System in Ukraine: Preliminary Results and Problematic Issues of the Decentralization Reform]. *Biznes Inform*, no. 5 (2016): 63-74.

Yaroshenko, I. V., and Semyhulina, I. B. "Normatyvno-pravove zabezpechennia publichnoho upravlinnia rozvytku sil'skykh terytorii ta ahropromysloвого sektora v Ukraini" [Regulatory Support for Public Administration of the Development of Rural Areas and the Agricultural Sector in Ukraine]. *Problemy ekonomiky*, no. 4 (2018): 93-104.

DOI: <https://doi.org/10.32983/2222-0712-2018-4-93-104>

Yaroshenko, I. V., and Semyhulina, I. B. "Problemni pytannia realizatsii reformy detsentralizatsii vlady v Ukraini" [Problem Issues of Implementing the Reform of Power Decentralization in Ukraine]. *Problemy ekonomiky*, no. 4 (2015): 177-187.

Yaroshenko, I. V., and Semyhulina, I. B. "Problemni pytannia sotsialno-ekonomichnoho rozvytku rehioniv Ukrainy ta propozytsii shchodo yikh vyrishennia v konteksti reformy detsentralizatsii vlady" [Challenging Issues of Socio-Economic Development of the Regions of Ukraine and Proposals for Addressing them in the Context of the Reform of Decentralization of Power]. *Biznes Inform*, no. 12 (2015): 105-115.

Yaroshenko, I. V., and Semyhulina, I. B. "Realizatsiia reformy detsentralizatsii v Ukraini: aktualni pytannia modernizatsii systemy publichnoho upravlinnia" [Implementation of the Decentralization Reform in Ukraine: Current Issues of Public Administration Modernization]. *Problemy ekonomiky*. 2016. <http://oaji.net/articles/2016/728-1472131001.pdf>

Yaroshenko, I. V., and Semyhulina, I. B. "Transformatsiia systemy publichnoho upravlinnia v Ukraini: monitorynh i analiz realizatsii reformy detsentralizatsii vlady" [The Transformation of the System for Public Administration in Ukraine: Monitoring and Analysis of Implementation of the Decentralization Reform]. *Biznes Inform*, no. 11 (2016): 98-104.