

<https://doi.org/10.15407/socium2020.04.081>
УДК 352.075/332.3

Попова О.Л., д-р екон. наук, професор, головний науковий співробітник відділу економіки і політики аграрних перетворень ДУ “Інститут економіки та прогнозування НАН України”, вул. Панаса Мирного, 26, Київ, 01011, Україна, email: olgpotail@gmail.com, ORCID iD: <https://orcid.org/0000-0003-2642-9393>, Scopus Author ID: 57210104322

ПРОСТОРОВА НЕСПРАВЕДЛИВІСТЬ У ФОРМУВАННІ ТЕРИТОРІЙ ЗЕМЛЕКОРИСТУВАНЬ ОБ'ЄДНАНИХ ГРОМАД¹

Розкрито несправедливості у формуванні території об'єднаних територіальних громад (ОТГ) у процесі реформи місцевого самоврядування, що проявляються у різновеликих, нерівномірних обсягах їх землекористувань і ресурсних основ у цілому для місцевого соціально-економічного розвитку. Методичний підхід, застосований структурами влади при визначенні спроможності об'єднаних громад при їх формуванні (щодо відповідності критеріям – площа території та чисельність населення), призвів до того, що у сільських районах з низькою щільністю населення довелося формувати великі за територією ОТГ, щоб досягти визначених параметрів за кількістю населення. Гіпотеза про те, що територіально великі ОТГ є спроможними, виявляється неоднозначною: з одного боку, території землеводін і землекористувань² – це ресурс для соціально-економічного розвитку громад, з іншого, – за великої території зростають витрати на надання населенню базових послуг у віддалених селах, адміністративні витрати тощо. Доведено, що великомасштабні сільські ОТГ мають стати об'єктами державної підтримки за типом “сільські території у несприятливих умовах” відповідно до Державної стратегії регіонального розвитку на 2021–2027 роки. Обґрунтовано несправедливості централізації повноважень з розпорядження земельними ресурсами; земельна децентралізація як передача відповідних повноважень органам місцевого самоврядування ОТГ наразі матиме завершення, згідно з Указом Президента України “Про деякі заходи щодо прискорення реформ у сфері земельних відносин” від 15.10.2020 р. № 449, що сприятиме упорядкованості у цій сфері та наповненню місцевих бюджетів. Доцільно також у рамках ОТГ надати право внутрішнім громадам розпоряджатися земельними ресурсами своєї господарської території в інтересах цих громад. Розкрито дискримінаційні аспекти адміністративного переформатування 120 добровільно сформованих і функціонуючих ОТГ, згідно із затвердженими Урядом перспективними планами 2020 р.: через визнання їх недостатньо спроможними вони мають доєднати інші громади або об'єднатися (присєднатися) у більш масштабні ОТГ.

Ключові слова: просторова несправедливість, територія територіальної громади, землекористування ОТГ, земельна децентралізація, переформатування ОТГ 2020 р.

Popova O.L., Dr Habil. (Economics), Professor, senior researcher, Department of Economics and Policy of Agrarian Reforms, SO "Institute for Economics and Forecasting, National Academy of Sciences of Ukraine", 26, Panasa Myrnoho, Kyiv, 01011, Ukraine, email: olgpotail@gmail.com, ORCID iD: <https://orcid.org/0000-0003-2642-9393>, Scopus Author ID: 57210104322

¹ Стаття підготовлена в рамках виконання НДР “Просторова справедливість у землекористуванні для сталого розвитку сільських територій” (номер державної реєстрації 0120U100816) у ДУ “Інститут економіки та прогнозування НАН України”.

² Термін “території землеводін і землекористувань” застосовується у Законі України “Про землекористування” від 22.05.2003 р. № 858-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/858-15#Text>

© Попова О.Л., 2020

SPATIAL INJUSTICE IN THE FORMATION OF LAND USE TERRITORIES IN UNITED COMMUNITIES

The author revealed the injustices in the territories formation of the united territorial communities (UTC) under the local self-government reform, which are manifested in different, uneven volumes of their land use and the resource basis in general for local socio-economic development. The methodological approach used by the authorities in determining the capacity of united communities in their formation (in terms of compliance with the criteria – the area and the population density), led to the fact that in rural areas with low population density they had to form large UTCs to reach specific parameters by population. The hypothesis that territorially large UTCs are capable is ambiguous: on the one hand, land tenure and land use is a resource for socio-economic development of communities, on the other – in a large area the cost of providing essential services to the population in remote villages increases together with the administrative and other costs. Paper proves that large-scale rural UTCs should become objects of the state support as the "rural areas in unfavourable conditions" under the State Strategy for Regional Development for 2021–2027. The author justifies injustices in the centralization of powers on disposal of land resources. The land decentralization as a transfer of relevant powers to UTC local governments will be finally completed, according to the Decree of the President of Ukraine "On some measures to accelerate reforms in the field of land relations" № 449 from 15.10.2020, which will contribute to orderliness in this area and filling local budgets. It is also advisable within the UTCs to give internal communities the right to dispose of their economic territory's land resources in these communities' interests. The paper shows discriminatory aspects of administrative reformatting of 120 voluntarily formed and functioning UTCs, according to the Government's long-term plans for 2020: by recognizing them as insufficiently capable, they should join other communities or unite into larger UTCs.

Keywords: *spatial injustice, a territory of the territorial community, land use by UTC, land decentralization, reformatting of UTC in 2020.*

В останні десятиліття спостерігається активна концептуалізація справедливості та відстоювання її позицій в усіх сферах життєдіяльності людини і суспільства. Е.В. Соя розширює аргументи на користь позиціонування просторової справедливості (а не лише соціальної, екологічної тощо), зазначаючи, що цей термін використовувався зрідка [1]. Зокрема, його застосовували географи: Д. Харві використовував терміни “територіальна справедливість” і “географія несправедливості”. Е.В. Соя інтерпретує справедливість як універсальний індикатор для описання стану, до якого прагне прогресивна політика, а просторову справедливість – як справедливу організацію простору.

Українські дослідники, зокрема колектив авторів під керівництвом Е.М. Лібанової, стверджують, що “в Україні безліч форм і проявів несправедливості, які стосуються майже усіх сфер життєдіяльності...”, у тому числі територіальних одиниць та географічних осередків; “сільський спосіб життя катастрофічно не встигав за розвитком великих міських поселень” за стандартами життя [2, с. XV, 211]. Суперечливу єдність економічної ефективності та соціальної справедливості – “економічна ефективність vs соціальна справедливість” – розкрито у методологічному і практичному плані (механізми, правове забезпечення, досягнення збалансованості в окремих секторах) у фундаментальній науковій праці [3]. Застосовуючи методологічні викладки із зазначеної праці, є підстави стверджувати, що формування землекористування ОТГ є

виразом просторової і соціальної справедливості – рівномірного розподілу земельних ресурсів між усіма суб'єктами – у цьому випадку об'єднаними громадами, включно з тими, у яких економічна ефективність діяльності на цих землях може бути низькою. Тоді як ефективність вимагала б концентрації ресурсів і результатів виробництва у обмеженої кількості найефективніших суб'єктів. Отже, можна доповнити зовнішні умови досягнення соціальної справедливості щодо розвитку громад ще однією умовою – більш-менш рівномірним формуванням територій землекористувачів ОТГ, поряд з трьома умовами (загальноекономічною та соціальною інфраструктурою, соціально-економічними інститутами, системою логістики), які зазначили автори О.М. Балакірева, А.А. Гриценко та інші [3, с. 11, 14]. Якщо у суспільстві ці умови не створені або є недостатніми, то справедливість не може бути досягнута. І це мало місце у сфері землекористування через земельну централізацію, що обмежувала повноваження громад з розпорядження землями на їх території.

Недосконалість адміністративно-територіального устрою і, як наслідок, значні адміністративні перепони для управління ефективним використанням земельних ресурсів зазначалася фахівцями як одна з проблем, що перешкоджають реалізації в Україні Керівних принципів сталого просторового розвитку Європейського континенту від 2000 р. [4, с. 134; 5]. Концепція реформування місцевого самоврядування і територіальної організації влади від 2014 р. передбачала визначення обґрунтованої територіальної основи для діяльності органів влади, щоб забезпечити доступність і належну якість публічних послуг, а також необхідної для цього ресурсної бази³. За період реформування (до кінця 2020 р.) відбувалося фактично “нарізування” територій нових базових самоврядних одиниць ОТГ. Отже, актуалізувалося оцінювання просторової (не)справедливості щодо землеволодіння та землекористування новосформованих ОТГ. Важливо оцінити, наскільки ці процеси реалізувалися за підходами справедливості, враховуючи особливості формування ОТГ у зростаючих і депресивних сільських районах; наскільки раціональним є розподіл повноважень щодо управління земельними ресурсами на території юрисдикції ОТГ; затверджені Урядом перспективні плани (ПП) формування спроможних громад у 2020 р. коригують чи посилюють несправедливості щодо територіальних основ розвитку ОТГ, – про це йтиметься у статті.

Несправедливість, слугуючи протилежністю справедливості – як досягнутої певної гармонійності, означає дискримінацію суб'єктів і спричиняє деструкцію процесів. Ці явища мають місце за нинішньої реформи через формування надто різновеликих територій об'єднаних територіальних громад. Територія ж є виразом ресурсів, що на ній розміщені, а розподіл ресурсів – ключовий критерій визначення просторової справедливості / несправедливості (дистрибутивності, від лат. *distributivus* – розподільність) (Вставка 1). Просторова несправедливість при нерівномірному розподілі природних ресурсів, насамперед земельних, серед ОТГ означає, що формуються різні

³ Розпорядження Кабінету Міністрів України “Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні” від 01.04.2014 р. № 333. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80#Text>

ресурсні основи для їх соціально-економічного розвитку, а це великою мірою позначатиметься на сталості розвитку сільських територій, посилюватиме проблеми дихотомії “центр – периферія”. Для подолання таких тенденцій потрібні спеціальні механізми.

Проте несправедливості щодо громад є наслідком не лише нерівномірного розподілу територіальних ресурсів (дистрибутивності), але й формуються внаслідок дії інституційних чинників, таких як земельна централізація повноважень центральним органом виконавчої влади щодо розпорядження землями сільськогосподарського призначення державної власності, а права громад у цій сфері обмежені.

Вставка 1

Зміст термінів “простір” і “територія”, їх відмінності

Соціально-економічний простір характеризує локалізацію людської діяльності та її результатів у межах певної території, на якій проживає та діє людина і зосереджені людські поселення. Поняття “територія” (з лат. territorium, від terra – земля, країна) відрізняється від поняття “простір” конкретністю, окресленістю певними координатами. Серед характеристик території чи не найголовнішою є здатність виконувати роль просторової основи діяльності суспільства і кожної громади, оскільки на території концентруються природні ресурси (наземні та підземні), насамперед, земельні та фізичний капітал, населення тощо.

Окресленість простору представлена межами території ОТГ як самоврядної одиниці базового рівня, на якій громада реалізує делеговані їй і власні повноваження.

На думку автора, поняття простору є ширшим, ніж поняття території, оскільки територія може бути і незаселеною, і незабудованою, тоді як соціально-економічний простір – це середовище життєдіяльності на території з усіма необхідними для цього умовами й облаштуванням. Виокремлюють й інші види простору: геодезичний; фізико-географічний.

Територія для громад є характеристикою, з одного боку, обсягу землеволодіння та землекористування, оскільки від продуктивного використання земельних ресурсів на їх території залежать зайнятість і джерела доходів жителів громад, надходження до місцевих бюджетів. З іншого боку, територіальна характеристика є неоднозначною, “велика територія ОТГ” не завжди дорівнює “спроможна ОТГ” за нинішнього стану демографічної ситуації, дорожньої інфраструктури в Україні тощо.

Мета статті – розкрити несправедливості (деструкцію та дискримінацію) у формуванні територій землекористувань ОТГ за сучасної реформи місцевого самоврядування й територіальної організації влади; несправедливості щодо тривалого обмеження повноважень громад з розпорядження землями у межах своїх територій через земельну централізацію.

Несправедливості при формуванні великих за територією ОТГ без урахування проблем і особливостей їх розвитку. Поняття “територія” стало ключовим при проведенні нинішньої реформи територіальної організації влади та місцевого самоврядування, метою якої є розв’язання завдань – удосконалення територіальної організації влади, розвиток територій, удосконалення управління територією.

“Територія територіальної громади” визначена як нерозривна територія, у межах якої ТГ здійснює свої повноваження щодо вирішення питань місцевого значення відповідно до Конституції та законів України (як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування)⁴. Тому один з критеріїв попередньої оцінки рівня спроможності громад, згідно з Методикою формування спроможних територіальних громад (далі – Методикою)⁵, є площа території (поряд з чисельністю населення, кількістю учнів, індексом податкоспроможності бюджету, часткою місцевих податків і зборів у доходах бюджету громади). При цьому окреслено мінімальну межу “площі території спроможної територіальної громади” – на рівні 200 км². Чим більшою є площа, тим більше числове значення цього критерію додавалося до обчислюваного сумарного рівня спроможності територіальної громади. Якщо площа території громади:

- менше ніж 200 км², то значення за критерієм площі перебуває на рівні 0,3;
- від 200 до 400 км² – 0,6;
- понад 400 км² – 1.

Таким чином, ОТГ площею 14 км на 14 км – це мала за територією ОТГ; 14–20 км на 14–20 км – середня; понад 20 км на 20 км – “нормальна” ОТГ, оскільки має значення 1. Спроможність її за критерієм площі, як визначено Методикою, є підвищеною. Проте не завжди “велика за площею ОТГ” дорівнює “спроможна ОТГ”.

Формування ОТГ скеровувалося ще одним критерієм – чисельність населення. Мінімальна межа показника визначена на рівні 3 тис. осіб (тоді числове значення критерію дорівнює 0,3; наступна градація – від 3 до 7 тис. осіб, тоді значення критерію – 0,6 і більш як 7 тис. осіб – найвище значення 1). Тому населення і площу (територію) ОТГ доцільно аналізувати “у парі”. І при цьому спрацьовує важливий чинник – щільність (густина) населення на території:

- якщо щільність низька, то ОТГ, щоб досягти числового значення за населенням, доводиться охоплювати більшу територію;
- якщо щільність населення є вищою, то ОТГ може концентрувати меншу територію.

Низька щільність населення (рівень заселеності, обжитості) характерна для сільської місцевості, отже, сільські ОТГ є великими за територією. Щільність сільського населення значно варіює за регіонами України (Вставка 2).

Проте створені ОТГ у регіонах з низькою щільністю населення, крім великої території, мають “гандикап”: високу депопуляцію, згорання поселенської мережі та зрештою знелюднення території. Для прикладу, великомасштабні за територією ОТГ сформовані на Херсонщині, що зумовлено як низькою щільністю населення на сільських територіях (на рівні 15 осіб на 1 км²), так і подеколи тиском місцевих політиків.

⁴ Закон України “Про внесення змін до деяких законів України щодо визначення територій та адміністративних центрів територіальних громад” від 16.04.2020 р. № 562-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/562-20#Text>

⁵ Постанова Кабінету Міністрів України “Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад” від 08.04.2015 р. № 214. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-%D0%BF#Text>

Так, створено Генічеську ОТГ (територія якої 3 тис. км²) і Новотроїцьку ОТГ (2,3 тис. км²) за підходом “грумада – район”, що у 7–10 разів перевищує оптимальний розмір території громади. Жителям сільських громад, розміщених на півночі Генічеської ОТГ, прийдеться долати шлях до адміністративного центру (Генічеська) у понад 60 км, що у 2 рази перевищує законодавчо унормовану раціональну відстань (30 км). Громади Новотроїцького району ініціювали створення чотирьох громад, але до їх думки не дослухалися.

Вставка 2

Низька щільність сільського населення як критерій несприятливих умов

За середньоукраїнського значення щільності сільського населення – 28 осіб на 1 км², цей показник варіює від 12–15 осіб на 1 км² (у Луганській, Чернігівській, Херсонській, Миколаївській, Кіровоградській, Запорізькій, Донецькій областях) до 45–65 осіб на 1 км² (у Тернопільській, Львівській, Івано-Франківській, Закарпатській, Чернівецькій областях). А у ряді районів щільність населення становить 6–8 осіб. Це означає, що ОТГ, щоб досягти мінімального критерію за населенням (3 тис. осіб) мала б охопити територію 400–500 км².

Несправедливо залишити ці механічно сформовані ОТГ (визнані “спроможними” за сумою числових значень, зокрема, за великою площею) з їх проблемами наодинці. У Державній стратегії регіонального розвитку на 2021–2027 роки виокремлено “сільські території у несприятливих умовах – територіальні громади...” як один з 10 типів територій, що потребують особливої уваги з боку держави та застосування спеціальних механізмів й інструментів стимулювання їх розвитку⁶. Це депресивні сільські райони демографічної кризи, у яких відбувається знелюднення території; вони знаходяться переважно на Півночі, Сході та Півдні України. Отже, і сформовані ОТГ тут великі за територією, що посилюватиме проблеми їх сталого розвитку.

Несправедливі централізовані підходи щодо землеволодіння та землекористування ОТГ. Досі у сфері управління земельними ресурсами залишалася надмірна централізація функцій, а відповідний центральний відомчий орган – Державна служба з питань геодезії, картографії та кадастру (Держгеокадастр) відігравав ключову роль у перерозподілі та наданні доступу до державних земель сільськогосподарського призначення. Повернення органам місцевого самоврядування (ОМС) повноважень щодо управління землями місцевих громад за межами населених пунктів (були позбавлені з 2002 р.) – чи не найголовніше завдання земельної децентралізації. Підписано нарешті Указ Президента України “Про деякі заходи щодо прискорення реформ у сфері зе-

⁶ Сільські території у несприятливих умовах – територіальні громади, що одночасно мають такі характеристики, як щільність сільського населення, нижча за 15 осіб на км², відстань до найближчих міст з населенням більше ніж 50 тис. осіб понад 30 хвилин на автомобілі (орієнтовно 40 км автомобільними дорогами з твердим покриттям), за 2008–2018 рр. чисельність населення скоротилася на більш як 30%. (Див.: Постанова Кабінету Міністрів України “Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на 2021–2027 роки” від 05.08.2020 р. № 695. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/695-2020-%D0%BF#Text>).

мельних відносин” від 15.10.2020 р. № 449⁷, яким передбачено активізувати діяльність з передачі земельних ділянок сільськогосподарського призначення державної власності у комунальну власність. Повернення землі з центру на місця зазначено як “це логічно, і головне – це справедливо”⁸. Фахівці вважають за потрібне законодавчо підтвердити передачу земельних ділянок сільськогосподарського призначення державної власності у комунальну власність (ухваливши проєкт Закону України “Про внесення змін до Земельного кодексу України та інших законодавчих актів щодо удосконалення системи управління та дерегуляції у сфері земельних відносин” від 01.10.2019 р. № 2194).

Несправедливість же полягала в тому, що органи місцевого самоврядування до цього часу були відсторонені від вирішення питань у сфері земельних відносин. У Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні від 2014 р. вказувалося, що ця проблема потребує ефективного та швидкого розв’язання, а серед очікуваних результатів реформування декларувалося – визначення чітких меж кожної адміністративно-територіальної одиниці та забезпечення повсюдності самоврядування на її території. Проте від часу прийняття Концепції пройшло шість років, а ці завдання динамічно вирішувалися владними структурами перед проведенням місцевих виборів (жовтень 2020 р.), і вже після них новостворені громади отримують землю у комунальну власність. Об’єднаним територіальним громадам, які створені до 2018 р., уже передано у комунальну власність землі сільськогосподарського призначення державної власності у межах їх території⁹.

По-перше, досі до повноважень органів місцевого самоврядування необ’єднаних територіальних громад входило розпорядження землями лише в межах населених пунктів (близько 10% неприватизованих земель). Законопроєкти щодо земельної децентралізації (у них зазначалося, що обмеження “земельної” юрисдикції ОМС лише межами населених пунктів ускладнювало розвиток громад, а управлінські рішення чиновників територіальних органів Держгеокадастру не завжди відповідали інтересам сільських громад) довго очікували прийняття (Вставка 3). І представники влади, і голови місцевих рад вважають запізнаним передання цих повноважень органам місцевого самоврядування; оскільки ОТГ практично обезземелені, “резерв і запас розграбовано. Органи місцевого самоврядування навіть не знають, що їхні землі вже виведені наказами, в яких поки немає навіть реєстраційного номера”; землі держпідприємств,

⁷ Указ Президента України “Про деякі заходи щодо прискорення реформ у сфері земельних відносин” від 15.10.2020 р. № 449. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/449/2020#Text>

⁸ Указ про передачу сільськогосподарських земель з державної в комунальну власність підписав Володимир Зеленський, Президент України. *Земельний вісник України*. 15.10.2020. URL: <http://zemvisnuk.com.ua/page/news1>

⁹ Розпорядження Кабінету Міністрів України “Питання передачі земельних ділянок сільськогосподарського призначення державної власності у комунальну власність об’єднаних територіальних громад” від 31.01.2018 р. № 60-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/60-2018-%D1%80#Text>

які знаходяться на територіях ОТГ, планувалося розпаювати, зокрема, частину земель передати громадам, щоб у них був резерв¹⁰.

Вставка 3

Прийняття законопроектів щодо земельної децентралізації загальмувалося

Проект Закону України “Про внесення змін до Земельного кодексу України та інших законодавчих актів щодо удосконалення системи управління та дерегуляції у сфері земельних відносин” від 01.10.2019 р. № 2194, який би унормував передачу громадам державних сільськогосподарських земель, що знаходяться на їхній території, очікує другого читання (у першому читанні прийнятий 14.11.2019 р.). У жовтні 2020 р. Комітет Верховної Ради України з питань аграрної та земельної політики підтримав цей законопроект у другому читанні.

Проект Закону України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо забезпечення права працівників державних і комунальних сільськогосподарських підприємств, установ, організацій на одержання земельної частки (паю)” від 20.02.2020 р. № 3012-1, який мав унормувати приватизацію земель державних сільгоспідприємств, установ, організацій, знято з розгляду 13.07.2020 р.

За даними Держгеокадастру на 01.10.2019 р., нині у державній власності перебуває 7,2 млн га земель, у громад – 2,2 млн га. У табл. 1 наведено дані у регіональному розрізі, зокрема розрахункова площа на одну ОТГ за умови передачі їм державних земель. Президент України під час форуму “Земля – народу” підписав Указ “Про деякі заходи щодо прискорення реформ у сфері земельних відносин” від 15.10.2020 р. № 449 і наголосив, що після місцевих виборів “місцеве самоврядування отримає у власність понад 2 млн га землі”¹¹. Лише понад 2 млн га, оскільки голова Держгеокадастру зазначив, що більше ніж 5 млн га земель сільськогосподарського призначення державної форми власності виведені у приватну власність через механізми так званої безоплатної приватизації за роки незалежності України¹².

За даними таблиці, за середньоукраїнського значення земель державної власності у розрахунку на одну ОТГ 6,4 тис. га, які могли б перейти (фактично перейдуть у значно меншому обсязі) новоствореним громадам у Закарпатській, Івано-Франківській, Чернівецькій областях (багатолюдні регіони), на одну громаду перейшло б лише по 2–3 тис. га землі на ОТГ.

Фактичний розподіл переданих державних земель тим об’єднаним громадам, які вже отримали їх у комунальну власність станом на 19.06.2020 р., показує, що різниця між ОТГ велика: від 27 га у Боратинській сільській ОТГ Волинської області (3,8 га у

¹⁰ ОТГ вже практично обезземелені – заява. *AgroPolit.com*. 11.12.2019. URL: <https://agropolit.com/news/14486-otg-vje-praktichno-obezzemeleni---zayava>

¹¹ Ми повертаємо землю людям – Президент підписав указ щодо передачі сільгоспземель з державної до комунальної власності. *Президент України. Офіційне інтернет-представництво*. 15.10.2020. URL: <https://www.president.gov.ua/news/mi-povertayemo-zemlyu-lyudyam-prezident-pidpisav-ukaz-shodo-64613>

¹² У приватну власність незаконно вивели понад 5 млн га землі – Держгеокадастр. *Економічна правда*. 17.10.2020. URL: <https://www.epravda.com.ua/news/2020/10/17/666367/>

Таїровській селищній ОТГ Одеської області) до 19,5 тис. га у Куяльницькій сільській ОТГ, 15,4 тис. га у Балтській міській ОТГ Одеської області¹³. Різниця між ОТГ може сягати декілька сотень і навіть тисяч разів (це має місце у межах однієї області, зокрема, Одеської).

Таблиця 1

**Розрахунок площі землі, яка припадає на одну сформовану ОТГ,
згідно з перспективними планами 2020 р.,
за умови передачі громадам державних земель, тис. га**

	Перебувають у власності держави	Перебувають у власності громад	У розрахунок на одну ОТГ, згідно з перспективними планами 2020 р.
Україна	7240	2186	6,4
АР Крим	402	–	–
Вінницька	376	54	6,8
Волинська	263	79	7,0
Дніпропетровська	414	270	8,6
Донецька	338	71	7,1
Житомирська	257	144	6,5
Закарпатська	108	4	1,8
Запорізька	226	156	5,7
Івано-Франківська	169	19	3,0
Київська	279	18	4,2
Кіровоградська	397	59	10,1
Луганська	233	60	7,9
Львівська	355	69	5,9
Миколаївська	278	109	7,6
Одеська	459	125	6,5
Полтавська	476	117	10,2
Рівненська	135	38	2,8
Сумська	341	88	8,3
Тернопільська	163	81	4,4
Харківська	357	65	7,5
Херсонська	235	142	7,7
Хмельницька	230	138	6,2
Черкаська	249	83	5,0
Чернівецька	85	11	1,8
Чернігівська	418	186	10,8

Джерело: складено автором за: Карта державних та комунальних земель України, тис. га. За даними Держгеокадастру станом на 01.10.2019 р. URL: <https://agravery.com/uk/posts/author/show?slug=gromadam-prostir-ak-vplivae-na-otg-peredaca-derzavnoi-zemli>

¹³ Перелік ОТГ, які уже отримали у комунальну власність земельні ділянки сільськогосподарського призначення. 31.07.2020. URL: https://land.gov.ua/wp-content/uploads/2020/07/%D0%9F%D0%B5%D1%80%D0%B5%D0%B4%D0%B0%D0%BD%D1%96-%D0%BE%D1%82%D0%B3_%D0%BD%D0%B0-%D1%81%D0%B0%D0%B9%D1%82-31.07.2020.pdf

По-друге, хоча органи місцевого самоврядування встановлюють ставки земельного податку¹⁴, однак його розмір більшою мірою залежить від рівня нормативно-грошової оцінки земельної ділянки, тому ОМС зацікавлені в періодичному оновленні цієї оподаткованої бази. Проект постанови Кабінету Міністрів України “Про затвердження Методики нормативної грошової оцінки земельних ділянок” оприлюднений для громадського обговорення¹⁵. Новостворені об’єднані територіальні громади, розуміючи важливість оновлення нормативно-грошової оцінки земель, ініціюють її проведення і вже зараз передбачають у своїх бюджетах відповідні витрати на ці цілі.

По-третє, відсторонення ОМС від вирішення питань у сфері земельних відносин мало наслідком те, що зі значної частини землі не сплачувалися податки, тим самим збіднювалися місцеві бюджети (Вставка 4). Наведення ладу у сфері землекористування на території ОТГ дозволяє залучити до бюджету громади значні кошти від використання землі. Так, Волочиська міська ОТГ Хмельницької області з наведенням порядку з орендою земельних ділянок збільшила фінансовий ресурс громади на 12 млн грн, і це ресурс з тих земель, з яких він раніше не сплачувався. Оскільки ОМС зацікавлені у надходженні земельного податку й орендної плати до місцевих бюджетів, то, маючи належні повноваження, вони покращать ситуацію у сфері земельних відносин у межах території їх юрисдикції.

Вставка 4

Земля “у тіні” щодо оподаткування

Щоб надходження від податку на землю наповнювали бюджети ОТГ, потрібно забезпечити його сплату усіма власниками та користувачами земель.

Проте, зокрема, у 2016 р. член Комітету Верховної Ради України з аграрної політики і земельних відносин повідомляв, що, згідно з інформацією офіційних фіскальних служб, сумарна площа сільгоспугідь, з яких були сплачені податки, порівняно з 2015 р. зменшилася у два рази (з 18 млн га порівняно з 32 млн га), що підтверджує – земля пішла в тінь і з неї не сплачуються ніякі податки. За оцінками, 25–30% землі перебуває в тіні¹⁶.

Але і у 2020 р. важливою залишається боротьба з несплатою податків, пов’язаних із землекористуванням. Зокрема, лідером за обсягом незареєстрованих сільгоспземель є Миколаївська область – 409 тис. га (із 2277 тис. га)¹⁷, що становить 18%.

¹⁴ Згідно з Податковим кодексом України (п. 284.1), ОМС встановлюють ставки плати за землю та пільги щодо земельного податку, що сплачується на відповідній території.

¹⁵ Проект постанови Кабінету Міністрів України “Про затвердження Методики нормативної грошової оцінки земель”. URL: <https://land.gov.ua/info/proekt-postanovy-kabinetu-ministriv-ukrainy-pro-zatverdzhennia-metodyky-normatyvnoi-hroshovoi-otsinky-zemel/>

¹⁶ Мірошніченко: 30% сільгоспземель знаходиться в тіні. *AgroPortal*. 21.11.2016. URL: <http://agroportal.ua/ua/news/ukraina/miroshnichenko-30-selkhozemel-nakhoditsya-v-teni/>

¹⁷ Трачук А. Министерство развития экономики, торговли и сельского хозяйства увеличит в пять раз штрафы за самовольное занятие земель. *Nominal*. 2020. URL: <https://nominal.com.ua/minekonomiki-velichit-shtrafy-za-samovolnoe-zanyatie-zemel>

По-четверте, несправедливими щодо місцевих громад є деякі чинні унормування стосовно визначення покупця-переможця земельних торгів/аукціонів (з продажу земельних ділянок і прав оренди на ділянки сільськогосподарського призначення) лише за критерієм запропонованої найвищої ціни, без жодних вимог щодо проживання та членства у громаді, відповідальності перед громадою і підтримки її розвитку. За нинішніх умов на земельних торгах не може бути використане переважне право, припустимо, місцевим фермером, оскільки діє “закон здорової конкуренції”. Учасниками аукціону та покупцями прав на земельні ділянки можуть бути особи з будь-якого регіону країни (місцем проведення земельних торгів є переважно обласні центри), як наслідок, на землях у межах юрисдикції територіальних громад можуть вести господарство особи, яких не знають у громаді. Інколи буває так, що заїжджий суб’єкт агробізнесу перемиг на земельному аукціоні, оскільки запропонував найвищу ціну, і передав землю в оренду іншим особам, без ніяких зобов’язань щодо підтримки розвитку місцевої громади. Землі державної та комунальної власності на земельних аукціонах доступні великим компаніям аграрного бізнесу, а не місцевим фермерам. Останні не завжди мають необхідні кошти для такого високовартісного придбання прав оренди землі на аукціонах.

Зазначені несправедливості для громад через проведення земельних аукціонів проявляються у звуженні сфери прикладання праці для сільських жителів, виснаженні земельних ресурсів господарюючими суб’єктами, а зрештою – у зростанні ціни на агропродовольство, оскільки збільшується ціна на земельний ресурс (критерій найвищої ціни права оренди). Прихильники аукціонів стверджують, що їх проведення сприяє наповненню місцевих бюджетів і в результаті є можливість фінансувати роботи у земельній сфері, проте для громад важливішим є те, хто все-таки стане покупцем-переможцем торгів і працюватиме на їхніх землях, оскільки з ними вибудовуються партнерські відносини щодо сільського розвитку.

Ще одним аспектом несправедливості при проведенні земельних аукціонів було порушення традиційного землекористування селян, оскільки на аукціони часто виставляються ділянки, які були раніше відведені та використовувалися тривалий час під сінокосіння та випасання їхньої худоби (Вставка 5). Це призводить до селянських протестів, флешмобів¹⁸, необхідності ініціювати селянами офіційне оформлення громадських пасовищ, створення пасовищних кооперативів.

Управління Держгеокадастру в областях досить активно виставляли лоти – земельні ділянки на аукціони з продажу прав оренди на землі державної власності, якими досі розпоряджалось це відомство. За даними моніторингу, кількість проведених аукціонів з державними землями (II кв. 2013 р. – III кв. 2017 р.) у 10 разів була більшою, ніж з комунальними, а площа – у 630 разів [6, с. 20].

¹⁸ У Седневі частину місцевого пасовища передали у приватну власність. *OTG.cn.ua*. 2020. URL: <https://otg.cn.ua/2020/05/14/news-gromady/news-sedniv/u-sednevi-chastynu-mistsevogo-pasovyshha-pere Daly-u-privatnu-vlasnist-video/>; Полтавське село оголосило флешмоб проти розорювання луків. *GreenPost*. 19.05.2020. URL: <https://greenpost.press/news/nashazemlya-poltavske-selo-ogolosylo-fleshmob-proty-rozoryuvannya-lukiv-i6534>

Через проведення земельних аукціонів порушується традиційна форма землекористування

Хоча законодавчо унормовано, що не підлягають продажу на земельних торгах земельні ділянки комунальної власності або права на них у разі (визначено понад 20 умов), зокрема, передачі громадянам земельних ділянок для сінокосіння та випасання худоби, для городництва. Проте на аукціони часто виставляються ті ділянки, які були відведені та використовувалися сільськими жителями тривалий час під сінокосіння й випасання власної худоби. Якщо у 2005 р. у користуванні селян було 1,4 млн га наданих ділянок для сінокосіння та випасу худоби, то у 2016 р. залишилося менше ніж 1,0 млн га. У жителів громад активно скорочуються землі для городництва, для ведення товарного виробництва, незабаром скорочуватимуться і площі під особистими селянськими господарствами та присадибними ділянками. Хоча у світовій практиці пріоритетними визнаються традиційні форми землекористування у сільських громадах.

Непоодинокими є випадки, коли ділянки виставляються на аукціон як продаж права оренди на землі для сінокосіння та випасання худоби, але вони передаються в суборенду й використовуються для вирощування сільськогосподарських культур. Для порівняння (за підсумками лютневих аукціонів 2020 р.): орендна плата за 1 га землі для ведення фермерського господарства становила 2740,5 грн, а для сінокосіння та випасання худоби – 287,76 грн. Отже, орендна плата сплачується у значно меншому розмірі, відповідно, недобирають коштів місцеві бюджети.

При організації обігу державної та комунальної землі, зокрема, за допомогою земельних аукціонів, пріоритет слід надавати інтересам селян, а також цілям продовольчої безпеки (це і є соціальна справедливість), а не суто економічним ефектам. У Німеччині зміни у стратегію приватизації державних земель впроваджуються Товариством з управління та реалізації землі (BVVG Bodenverwertungs-und-verwaltungs GmbH, зокрема на території східної Німеччини) у контексті посилення внеску у розвиток сільських територій. Тендери із землею, які проводить BVVG, поділяють на: необмежені (широке коло учасників без обмеження вартості) – 70%; обмежені (**певне коло учасників з мінімальною ціною**) – 30%. Учасники обмежених тендерів – це: 1) підприємства з трудоємними формами господарювання (що відповідають встановленим критеріям, наприклад, займаються виробництвом органічної продукції); 2) молоді фермери (до 40 років) тощо. Крім того, обмежується розмір окремого лота: якщо у 2010–2015 рр. було встановлено розмір 25 га на один лот, то з 2016 р. – максимально 15 га на лот (за матеріалами усних презентацій німецьких фахівців). Таким чином, закріплення 30% тендерів з придбання державних земель за мінімальними цінами саме за трудоємними підприємствами і за молодими фермерами гарантує сферу працевлаштування у сільському господарстві та розширення можливостей його ведення для сільської молоді.

По-н'яте, не виправдано, що досі не усі землі державної власності поза межами населених пунктів внесені в автоматизовану систему Державного земельного кадастру

(по усіх землях досягає 40%)¹⁹, що може призвести до неготовності новосформованих ОТГ отримати сільськогосподарські землі державної власності, що знаходяться у межах їх території, у комунальну власність. Сформовані згідно з перспективними планами 2020 р. ОТГ мають бути готовими отримати державні землі, що їм передаватимуть. Відповідно до досвіду передачі земель об'єднаним громадам, процес загальмувався через необхідність провести інвентаризацію земель і розробити документацію із землеустрою (Вставка 6). Ухвалений Закон України від 17.06.2020 р. № 2280 унормовує право громад самостійно проводити інвентаризацію своїх земель, управляти територією і розробляти план розвитку громади²⁰.

Вставка 6

Механізм передачі державних земель і досвід ОТГ щодо проведення їх інвентаризації

Згідно з постановою Уряду, ОТГ починали процес передачі земель з лютого 2018 р. підписанням меморандуму з Держгеокадастром. Рада ОТГ на сесії вирішила звернутися до Держгеокадастру щодо передачі земель у комунальну власність і подала відповідну заяву. На фініші процесу підписували акт приймання-передачі земель, з цим документом ОТГ зверталася до державного реєстратора майнових прав для реєстрації комунальної власності на земельні ділянки.

Для передачі державних земель Держгеокадастр проводив їх інвентаризацію, формував земельні ділянки (присвоєння кадастрового номера, реєстрація у Державному земельному кадастрі). Усі процедури з оформлення ділянок перед переданням ОТГ (зокрема, інвентаризація) здійснювалися за рахунок коштів державного бюджету. За два роки було передано ОТГ близько 2 млн га (табл. 1).

При проведенні інвентаризації земель, формуванні інформаційної бази про землі з державних реєстрів декількома ОТГ (12 од. з різних регіонів України, у рамках пілотного проєкту USAID) виявилось, що у Держгеокадастрі інформацію про ділянки, фактичний їх стан, власників давно не уточнювали (актуалізували). Документи на землю у Держгеокадастрі зберігаються переважно на паперових носіях, а не в електронному вигляді; наявні дані є неточними. Сільськогосподарські землі можуть бути під лісом, дорогою або забудовані; також виявлено необліковані земельні ділянки і ті, які мають по два власники, а також ті, з яких не надходять у громаду податки. У результаті проведеної роботи з інвентаризації земель ОТГ сформували інтерактивні карти, які доступні он-лайн, розробили місцеві бізнес-проєкти щодо найкращого використання земель у межах юрисдикції ОТГ. Після упорядкування сплати землевласниками та землекористувачами земельних податків місцеві бюджети отримали значну кількість коштів. А на виявлених проблемних (ерозійних) ділянках, зокрема на південних схилах, інвестори (після усіх задокументованих погоджень) розмістили сонячні панелі і за рахунок цього поповнилися бюджети ОТГ.

¹⁹ Розрахунок площ територій за межами населених пунктів, які не внесені в автоматизовану систему Державного земельного кадастру. Держгеокадастр. 11.10.2019. URL: <https://land.gov.ua/icat/kadastr-i-reiestratsiia/>

²⁰ Проєкт Закону України "Про внесення змін до Земельного кодексу України та інших законодавчих актів щодо планування використання земель" від 17.10.2020 р. № 2280. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67111

Викладене стосується просторової несправедливості щодо землекористування ОТГ, що зумовлюється земельною централізацією на рівні відомчого органу держави. Водночас слід зосередити увагу і на необхідності земельної децентралізації у рамках самих ОТГ.

Аспекти земельної централізації у рамках ОТГ щодо внутрішніх громад. Несправедливо, що територіальні громади, які ввійшли до складу ОТГ (внутрішні громади), позбавлені права розпоряджатися землями господарської території своїх громад; повноваження концентрує орган місцевого самоврядування ОТГ. Досвід Польщі демонструє раціональний розподіл повноважень між базовою та допоміжними одиницями самоврядування (Вставка 7).

Вставка 7

Досвід Польщі щодо розподілу повноважень між гмінами та солецтвами

Солецтва (допоміжні одиниці самоврядування у гмінах) разом з органами гміни (базова самоврядна одиниця; рівень громад – ОТГ в Україні) вирішують справи щодо облаштування території солецтва, управляють комунальним майном і розпоряджаються певними доходами у визначених статутном межах. Рада гміни не може обмежувати існуючі права солецтв з використання майна без згоди на це сільських зборів. Тобто, солецтва мають права та механізми, щоб відстояти інтереси членів своїх невеликих громад у випадку, коли, припустімо, рада гміни прийме рішення розмістити на їх території сміттєзвалище, кладовище, промисловий об'єкт тощо.

В Україні таких допоміжних одиниць самоврядування, як солецтва з їхніми правами, немає; є лише старости у старостинських округах зі значно урізаними можливостями щодо представлення та захисту інтересів внутрішніх громад в органах ОТГ.

У контексті відновлення справедливості у сфері землекористування у рамках ОТГ важливо реалізувати такі заходи:

– надання внутрішній сільській громаді права *відмови* у розміщенні об'єктів, які не відповідають інтересам чи створюють несприятливі умови для життєдіяльності її мешканців;

– надання *компенсаційних виплат внутрішнім громадам* (як облаштування дитячого майданчика, будівництво дороги тощо) за несприятливі умови для їх жителів і завдану шкоду від прийнятих місцевими органами влади рішень;

– *закріплення права розпорядження землями* господарської території за внутрішніми громадами, що ввійшли до складу ОТГ.

Наразі у внутрішніх сільських громадах, які ввійшли до складу міських, селищних, сільських ОТГ і мають лише старосту, таких важелів відновлення справедливості немає.

Дискримінаційне адміністративне переформатування у 2020 р. добровільно сформованих ОТГ, у тому числі з причини недостатньої території. На першому етапі реформування місцевого самоврядування – за *добровільного* формування територій ОТГ (2015–2019 рр.) реалізувалося декілька елементів справедливості: ініціювання процесів об'єднання за підходом “знизу доверху”, добровільність, громадянська участь, досягнення компромісів і домовленостей між територіальними громада-

ми, що об'єднувалися, тощо. І створені ОТГ стали зразком нового підходу народо-владдя, самоврядності та справедливості. Це волевиявлення територіальних громад до добровільного об'єднання є цінністю щодо концентрації енергії їх жителів для подальшого розвитку своїх громад, покладання на власні сили, і тому формат добровільно сформованих ОТГ мав би всіляко підтримуватися державою. Таким чином, на першому етапі добровільного формування територій ОТГ (2015–2019 рр.) станом на 01.01.2020 р. було створено й фактично функціонували 980 ОТГ.

На другому етапі реформування місцевого самоврядування (з 2020 р.) завершення реформи за *адміністративним підходом* мало б стосуватися тих громад, які не об'єдналися добровільно, і тому щодо їх об'єднання прийнято адміністративні рішення. Можливі лише незначні окремі коригування щодо функціонуючих добровільно сформованих ОТГ. Це було б справедливо як щодо добровільно об'єднаних громад, так і сформованих ОТГ за адміністративним рішенням.

Проте **понад 120 добровільно об'єднаних ОТГ не передбачено у перспективних планах** формування територій громад (а це 12% від добровільно сформованих ОТГ), затверджених Урядом у кінці травня 2020 р. Оскільки вони визнані недостатньо спроможними, то мають бути посилені завдяки доєднанню до них інших громад або за відсутності такої можливості – об'єднуються (приєднуються) в іншу більш форматну ОТГ (тобто, ці добровільно сформовані ОТГ фактично ліквідовуються).

При цьому найбільша частка ОТГ (81,8%), не включених до перспективних планів, мала критичні значення щодо “площі території спроможної територіальної громади”²¹. Відповідно до Методики, площа у більшості цих ТГ була меншою за мінімальний критерій (до 200 км²), і вони отримали за цим критерієм найменше значення – 0,3, а не 0,6 і 1,0.

Водночас при очевидному прагненні досягти певної рівномірності територій ОТГ під час реформування не вдалося уникнути великих диспропорцій між ОТГ за територією. У схвалених перспективних планах 2020 р. є ОТГ з площею 3 тис. км² (Генічеська територіальна громада Херсонської області) і 2,3 км² (Першотравенська територіальна громада Дніпропетровської області) [7]. Навіть у межах області, для прикладу Полтавської, різниця між найбільшою та найменшою за площею ОТГ становитиме 13 разів.

Несправедливість щодо сільських ОТГ, прилеглих до великих міст, полягає у тому, що, навіть за їхньої спроможності, все-таки переважав адміністративний орієнтир об'єднувати їх у міські громади. Для прикладу, дві високоспроможні ОТГ – Куяльницька сільська Одеської області та Засульська сільська Полтавської області все-таки не ввійшли до перспективних планів 2020 р. як самостійні: Куяльницька сільська ОТГ включена до складу Подільської ОТГ (міської, м. Подільськ – місто обласного значен-

²¹ Із 120 ОТГ, не включених до перспективних планів 2020 р., частка тих, які мали критичні значення за іншими критеріями, згідно з Методикою: за чисельністю населення, що проживає на території громади (до 3 тис. осіб), становила 54,5%; за чисельністю учнів, що здобувають освіту в ЗЗСО, розташованих на території громади, – 25,6%; за індексом податкоспроможності бюджету територіальної громади – 18,2%, за рівнем спроможності – 16,5%.

ня), а Засульська сільська ОТГ – до Лубенської ОТГ (міської, Лубни – місто обласного значення), єдиної на території району²². Таким чином, навіть найбільша сільська ОТГ в Україні, що створена на добровільній основі, ліквідована адміністративним рішенням. Тільки 24 сільських добровільно об'єднаних ТГ зуміли відстояти шляхом спротиву об'єднанню з містами своє право на збереження сільського статусу, і їх доєднано до більших сільських громад.

При формуванні територій ОТГ спрацьовували не лише об'єктивні параметри, а подеколи більшою мірою – суб'єктивні інтереси лобістів зі сфери регіональної політики й агробізнесу (а обласні державні адміністрації лобіювали їх інтереси при формуванні ОТГ).

Дискримінація при формуванні ОТГ на завершальному адміністративному етапі проявилась у тому, що добровільно створені та функціонуючі об'єднані територіальні громади виявилися обманутими, оскільки вони пройшли усі офіційно прописані процедури і на усіх етапах проходження були підтримані державними інституціями. Голова Опішнянської селищної ОТГ Полтавської області запитує: “Навіщо було п'ять років давати людям надію, щоб силоміць забрати її в останній момент?”. Ряд добровільно створених громад, які не включені до ПП 2020 р., після офіційної публікації затверджених перспективних планів мали наміри звернутися до суду про порушення їх прав і оскарження несправедливих рішень. Фахівці з питань справедливості стверджують, що коли очікування суб'єктів, які виконують інституційні приписи, не збігаються з реаліями, останні оцінюються як несправедливі, і це підсилює ентропійні процеси, проявом такої ентропії є зниження ймовірності інституційної поведінки, посилення схильності до опортуністичних практик тощо [3, с. 13]. Голови ОТГ борються за справедливість при реформатуванні територіальних громад і закликають, щоб президент булавою *справедливості* махнув²³.

Політичний інтерес – зменшення кількості адміністративно сформованих ОТГ. На початку реформи планувалося сформувати 1400–1800 ОТГ, а до перспективних планів від травня 2020 р. включено 1470 ОТГ, тобто – фактично на мінімальному рівні.

Зазначені несправедливості щодо сільських громад, допущені при реформуванні місцевого самоврядування, формують основи скорочення людності та сільської поселенської мережі за рахунок периферійних сіл і прогресування урбанізації. Знелюднення загрожує недостатньо продуктивним використанням природно-ресурсного потенціалу та втратою соціального контролю на сільських територіях.

Висновки. Для забезпечення просторової справедливості у формуванні територій землекористувань ОТГ (не йдеться про їх територіальну уніфікацію, рівновеликість) важливо реалізувати як дистрибутивну справедливість – розподіл ресурсів, насамперед земельних, що є активами для їх соціально-економічного розвитку, так і трансформува-

²² Ліквідація найбільшої сільської ОТГ в Україні – Засульської: у громаді розповіли, хто винен та як діятимуть далі. *Kolo.news*. URL: <https://kolo.news/category/vlada/20359>

²³ Об'єднання громад на Полтавщині. Без надії сподіваємося. Або про те, як черговий агрардеп Кулініч нарізає громади під себе. *Дзеркало тижня. Україна*. 24.05.2020. URL: https://dt.ua/economics_of_regions/ob-yednannya-gromad-na-poltavschini-bez-nadiyi-spodivayemosya-348711_.html

ти інститути для відновлення справедливості – передати громадам державні сільсько-господарські угіддя та повноваження з розпорядження землями у межах їх територій. При формуванні ОТГ важливо враховувати особливості зростаючих і депресивних сільських районів. У зростаючих сільських районах є підстави формувати великі ОТГ, тоді як у депресивних районах доцільно формувати менші за масштабом ОТГ.

Сформовані великомасштабні за територією ОТГ – не на користь розвитку периферійних сільських громад, доступу жителів до базових послуг і їх якості. Велика територія ОТГ є проблемою для місцевого самоврядування, тому що збільшуються адміністративні витрати, зростає вартість надаваних населенню послуг тощо. Великі за площею, але доволі проблемні щодо розвитку ОТГ, які розміщені у районах з низькою щільністю населення, доцільно класифікувати як “територіально великомасштабні ОТГ з демографічною кризою”. Згідно з Державною стратегією регіонального розвитку на 2021–2027 роки, ці ОТГ відповідають виокремленому типу функціональної території “сільські території у несприятливих умовах” і мають стати об’єктами державної підтримки їх сталого розвитку.

Для відновлення справедливості потрібно завершити земельну децентралізацію, законодавчо унормувати передачу повноважень органам місцевого самоврядування ОТГ щодо розпорядження землями за межами населених пунктів, оскільки обмеження “земельної” юрисдикції ОМС зменшує матеріальну основу розвитку сільських громад. Необхідно, щоб ОМС були залучені до: процесів визначення оподаткованої бази щодо земельного податку – нормативно-грошової оцінки землі (а не лише встановлювали ставки цього податку); відбору учасників земельних аукціонів з тим, щоб у них брали участь суб’єкти аграрної діяльності, які були б партнерами громад у сприянні їх місцевому розвитку. Доцільно у громадах відшукувати і підтримувати ефективних місцевих фермерів для господарювання на землях ОТГ, які б першочергово придбавали права оренди на них, а у подальшому за введення ринку земель – набували їх у власність.

У контексті справедливості доцільно провести земельну децентралізацію і на рівні ОТГ – внутрішнім громадам надати права й інструменти щодо відстоювання своїх інтересів у земельній сфері (право накладати вето на рішення органів ОТГ, отримувати компенсаційні виплати за завдану шкоду від прийнятих рішень) перед органами ОТГ і у цілому закріпити право внутрішніх громад розпоряджатися землями своєї господарської території.

Згідно з перспективними планами, затвердженими Урядом у 2020 р., адміністративне реформування 120 добровільно об’єднаних і функціонуючих ОТГ є дискримінаційним щодо цих громад, оскільки вони пройшли усі офіційно прописані процедури добровільного об’єднання і були підтримані державними інституціями. Реформа місцевого самоврядування є однією з перших у країні, що проводилась за партисипативним підходом, тому важливо підтримувати виявлену громадянами енергію щодо добровільного об’єднання та місцевого розвитку як показову для подальших реформ і зміни свідомості населення. Справедливість спирається на відчуття самих членів громад, які і є активними учасниками та вигодонабувачами реформи децентралізації, територіальної організації влади й місцевого самоврядування.

Список використаних джерел

1. Soja E.W. In Seeking Spatial Justice. Minneapolis, MN: University of Minnesota Press, 2010. xviii+256 pp. <https://doi.org/10.1057/cpt.2011.40>
2. Сталый людський розвиток: забезпечення справедливості: Національна доповідь / кер. авт. колективу Е.М. Лібанова; Інститут демографії та соціальних досліджень ім. М.В. Птухи. Умань: Візаві, 2012. 412 с.
3. Економічна ефективність vs соціальна справедливість: пріоритети розвитку України на етапі подолання кризи: кол. моногр. / НАН України, Секція суспільних і гуманітарних наук. Київ, 2019. 350 с.
4. Куйбіда В.С., Негода В.А., Толкованов В.В. Регіональний розвиток та просторове планування територій: досвід України та інших держав-членів Ради Європи. Київ: Крамар, 2009. 170 с.
5. Керівні принципи сталого просторового розвитку Європейського континенту. 2007. 40 с. URL: <https://rm.coe.int/168070018e>
6. Моніторинг земельних відносин в Україні: 2016–2017: статистичний щорічник. Land Transparency. 2018. 167 с. URL: <https://land.gov.ua/wp-content/uploads/2018/10/monitoring.pdf>
7. Мельничук А. П'ять років формування нового базового рівня АТУ: успіхи та проблеми реформи в Україні: аналітична записка. Київ: Аналітичний центр Всеукраїнської асоціації об'єднаних територіальних громад, 2020. URL: https://www.prostir.ua/wp-content/uploads/2020/05/%D0%90%D0%BD%D0%B0%D0%BB%D1%96%D1%82%D0%B8%D1%87%D0%BD%D0%B0-%D0%B7%D0%B0%D0%BF%D0%B8%D1%81%D0%BA%D0%B0_%D0%94%D0%95%D0%A6%D0%95%D0%9D%D0%A2%D0%A0%D0%90%D0%9B%D0%86%D0%97%D0%90%D0%A6%D0%86%D0%AF.pdf

Отримано 06.10.20 та оновлено 21.10.20

References

1. Soja, E.W. (2010). In Seeking Spatial Justice. Minneapolis, MN: University of Minnesota Press. <https://doi.org/10.1057/cpt.2011.40>
2. Libanova, E. (Ed.). (2012). Sustainable Human Development: Ensuring Justice: A National Report. Uman: Vizavi [in Ukrainian]
3. Economic efficiency vs social justice: priorities of Ukraine's development at the stage of overcoming the crisis: collect. monograph. (2019). Kyiv: National Academy of Sciences of Ukraine [in Ukrainian]
4. Kuibida, V.S., Nehoda, V.A., Tolkovanov, V.V. (2009). Regional development and spatial planning: the experience of Ukraine and other member states of the Council of Europe. Kyiv: Kramar [in Ukrainian]
5. Guiding principles of the sustainable spatial development of the European continent. (2007). URL: <https://rm.coe.int/168070018e> [in Ukrainian]
6. Monitoring of land relations in Ukraine: 2016–2017: statistical yearbook. (2018). Land Transparency. URL: <https://land.gov.ua/wp-content/uploads/2018/10/monitoring.pdf> [in Ukrainian]
7. Melnychuk, A. (2020). Five years of forming a new basic level of ATA: successes and problems of reform in Ukraine: an analytical note. Kyiv: Analytical Center of the All-Ukrainian Association of United Territorial Communities. URL: https://www.prostir.ua/wp-content/uploads/2020/05/%D0%90%D0%BD%D0%B0%D0%BB%D1%96%D1%82%D0%B8%D1%87%D0%BD%D0%B0-%D0%B7%D0%B0%D0%BF%D0%B8%D1%81%D0%BA%D0%B0_%D0%94%D0%95%D0%A6%D0%95%D0%9D%D0%A2%D0%A0%D0%90%D0%9B%D0%86%D0%97%D0%90%D0%A6%D0%86%D0%AF.pdf [in Ukrainian]

Received on 06.10.20 and updated on 21.10.20