

ШЛЯХИ УПРАВЛІННЯ ЗЕМЕЛЬНИМИ АКТИВАМИ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УМОВАХ ВІДКРИТТЯ РИНКУ ЗЕМЛІ В УКРАЇНІ

©2021 ПАТИЦЬКА Х. О.

УДК 322.2:322.3
JEL Classification: H7; Q15

Патицька Х. О.

Шляхи управління земельними активами територіальних громад в умовах відкриття ринку землі в Україні

Вагомим результатом децентралізації в Україні стала передача на рівень територіальних громад відповідальності за власний розвиток, що вимагає комплексного підходу до управління активами на місцевому рівні. Серед ключових і найбільш дискусійних у цій сфері – питання управління земельними активами. Метою статті є визначення практичних шляхів управління земельними активами територіальної громади в умовах відкриття ринку землі в Україні. У статті акцентовано увагу на визначенні практичних шляхів управління земельними активами територіальної громади в умовах відкриття ринку землі в Україні. Аргументовано основні проблеми, які загострилися в умовах активізації земельних відносин і зростання ролі місцевого самоврядування в управлінні земельними активами, та визначено основні шляхи їх подолання. Обумовлено роль інвентаризації у контексті отримання повної достовірної інформації щодо наявних на території громади земельних активів, акцентовано на шляхах нарощення економічного потенціалу територіальних громад через виявлення випадків самовільного зайняття земель, тіньової оренди земельних ділянок, невикористання земель комунальної форми власності, випадків використання земель несільськогосподарського призначення у сільськогосподарських цілях, визначення невитребуваних земельних часток (паїв), земельних ділянок відумерлої спадщини. Розкрито потребу використання інструменту комплексного просторового планування розвитку громади. Перспективами подальших досліджень у цьому напрямі є використання запропонованих у статті механізмів для розвитку територіальних громад, зокрема зважаючи на тенденції децентралізації та відкриття ринку землі в Україні.

Ключові слова: земельні активи, територіальна громада, ринок землі, інвентаризація, комплексний план просторового розвитку територій територіальних громад.

DOI: <https://doi.org/10.32983/2222-0712-2021-3-82-90>

Рис.: 2. **Табл.:** 1. **Бібл.:** 25.

Патицька Христина Олегівна – кандидат економічних наук, старший науковий співробітник відділу регіональної фінансової політики, Інститут регіональних досліджень імені М. І. Долішнього НАН України (вул. Козельницька, 4, Львів, 79026, Україна)

E-mail: pelechata@meta.ua

ORCID: <http://orcid.org/0000-0003-2871-7540>

UDC 322.2:322.3
JEL Classification: H7; Q15

Patytska K. O. Ways of Managing the Land Assets of Territorial Communities amidst the Land Market Opening in Ukraine

The delegation of responsibility for territorial development to communities has been an important result of decentralization in Ukraine, which requires a comprehensive approach to asset management at the local level. Land asset management is among the key and most controversial issues in this field. The article is aimed at determining the practical ways of managing the land assets of a territorial community in terms of opening the land market in Ukraine. The article focuses on the definition of practical ways to manage the land assets of the territorial community amidst the land market opening in Ukraine. The main problems that have become more acute with the intensification of land relations and the growing role of local self-government in the land assets management are argued, and the main ways to overcome them are identified. The role of inventory in obtaining complete and reliable information on land assets available in the community is determined, and the ways to increase the economic potential of territorial communities by identifying the cases of unauthorized land occupation, shadow land lease, non-use of communal land, use of nonagricultural land for agrarian purposes, and determination of unclaimed land shares (units) or land plots of deceased heritage are highlighted. The need to use integrated spatial planning of community development is revealed. Prospects for further research in this area are the use of the mechanisms proposed in the article for the development of territorial communities, in particular, with respect to the trends of decentralization and land market opening in Ukraine.

Keywords: land assets, territorial community, land market, inventory, complex plan of the spatial development of territories in communities.

Fig.: 2. **Tabl.:** 1. **Bibl.:** 25.

Patytska Khrystyna O. – Candidate of Sciences (Economics), Senior Research Fellow of the Department of Regional Financial Policy, Institute of Regional Research named after M. I. Dolishnyi of the NAS of Ukraine (4 Kozelnytska Str., Lviv, 79026, Ukraine)

E-mail: pelechata@meta.ua

ORCID: <http://orcid.org/0000-0003-2871-7540>

Постановка проблеми. Вагомим результатом децентралізації в Україні стала передача на рівень територіальних громад відповідальності за власний розвиток, що вимагає комплексного підходу до управління активами на місцевому рівні. Серед ключових і найбільш дискусійних у цій сфері – питання управління земельними активами, а в умовах системних реформ і відкриття ринку землі, що стимулювало посилення ролі та розширення функцій місцевого самоврядування, воно набуло особливої актуальності.

Аналіз останніх досліджень, у яких започатковано вирішення проблеми. Сучасна система управління землею як природним активом сформована на засадах теорії сталого розвитку та соціально-економічних взаємовідносин, за яких досягається оптимальне співвідношення між задоволенням матеріальних і духовних потреб сучасного і майбутніх поколінь, забезпеченням економічного зростання та нормалізацією якісного стану природних ресурсів.

Одним із напрямів розвитку теорії є концепція участі, яка знайшла підтримку у працях Б. Маккея, Дж. Ачесона, Е. Остром, Дж. Баланда, Дж. Платто, Д. Брауна, А. Агравала та ґрунтувалася на посиленні ролі громад і органів місцевого самоврядування у забезпеченні ефективного сталого управління активами. У цьому напрямі розвинуто ідею управління земельними активами за участю місцевих громад, переваги від практичного впровадження якої варіюються від можливості створення нових робочих місць у громаді та отримання доходів на довгострокову перспективу до забезпечення сталого природокористування і залежать від ефективності дій суб'єктів економіки громади. Так, М. Хвесик та А. Сундук роль природних активів для розвитку територіальних громад вбачають у таких аспектах:

- 1) природні активи є елементом просторового базису для розміщення громади і її функціонування;
- 2) вони певною мірою формують економічний профіль територіальної громади та її виробничо-господарську специфіку;
- 3) природні активи є концентратором ділової активності на території громади;
- 4) використання та користування природними активами стейкхолдерами забезпечує надходження до бюджету громади;
- 5) за умови використання ринкових (а не сировинних) якостей природних активів територіальна громада має можливість не лише отримувати матеріальні вигоди, а і сприяти збереженню навколишнього природного середовища [22].

Основними передумовами впровадження концепції у життєдіяльність громад є спроможність органу місцевого самоврядування ефективно користуватися наявними ресурсами та включеність кожного члена громади, та підзвітність органу самоврядування [25].

Метою статті є визначення практичних шляхів управління земельними активами територіальної громади в умовах відкриття ринку землі в Україні.

Виклад основного матеріалу дослідження. З прийняттям Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо умов обігу земель сіль-

ськогосподарського призначення» та низкою інших законодавчих актів [12; 14; 15] в Україні запущено ринок землі та реформу у сфері земельних відносин. Серед основних нововведень у цих умовах: передача земельних ділянок сільськогосподарського призначення державної власності за межами населених пунктів у комунальну власність територіальних громад; надання землевласникам права продавати власні ділянки та використовувати їх як заставу при отриманні кредитних ресурсів; встановлення обмежень для доступу на ринок землі для іноземців та юридичних осіб (до 2024 р.), а також обмеження для усіх учасників ринку площі придбаної землі – до 10 тис. га «в одні руки»; переважне право орендарів земельних ділянок на їх купівлю; заборона на продаж сільськогосподарських земель державної та комунальної власності; цифровізація та забезпечення відкритості і прозорості процесу відносин у сфері обігу земель.

Очікується, що розвиток ринку землі в Україні матиме багато спільних тенденцій із країнами-сусідами. Аналізуючи тенденції відкриття ринку у країнах Східної та Центральної Європи (рис. 1), видно, що ціна на землю суттєво зростала у цей період: за перші п'ять років середній темп зростання становив 234,0 %, за десять років – 455,4 %.

Очевидно, що в Україні ціна на землю формуватиметься та змінюватиметься залежно від впливу таких факторів: ситуації в державі, встановлених норм та обмежень на ринку, які формуватимуть конкуренцію, розвитку земельної іпотеки, природно-кліматичних умов та особливостей поведінки і очікування потенційних продавців і покупців землі. Вартість земельної ділянки залежатиме від впливу дуже багатьох чинників, зокрема і того, як потенційний власник планує її використовувати. Для прикладу, при порівнянні цінності двох ділянок з ідентичними характеристиками ґрунтового покриття та площею для одного покупця більш привабливою для купівлі буде та, яка межує із його фермерським господарством, для іншого – та, яка розташована поблизу автомобільного шляху.

Попри це, зважаючи на динаміку зміни цін у інших країнах та думки експертів [2], можна стверджувати, що ціни зростатимуть, їх суттєве збільшення очікується після відкриття ринку для юридичних осіб і потужних інвесторів у 2024 р.

Водночас особливістю ринку землі в Україні є те, що більша частина сільськогосподарських земель, 27,7 млн га паїв, знаходиться у приватній власності осіб, серед яких велика кількість пенсіонерів [9]. Це матиме вплив на ринок землі та забезпечить більшу гнучкість і вищу частку угод, ніж у більшості європейських країн-сусідів (до 5 % загального обсягу земель сільськогосподарського призначення) [9].

Ці аспекти безпосередньо впливатимуть на поведінку й очікування стейкхолдерів, зокрема, і органів місцевого самоврядування територіальних громад у управлінні земельними активами. Розширення їх повноважень у сфері управління землею є вагомим джерелом нарощення фінансової спроможності територіальних громад, забезпечує додаткові можливості для економічного розвитку території і залучення інвестиційних ресурсів за умови ефективних і раціональних дій з боку представницького органу грома-

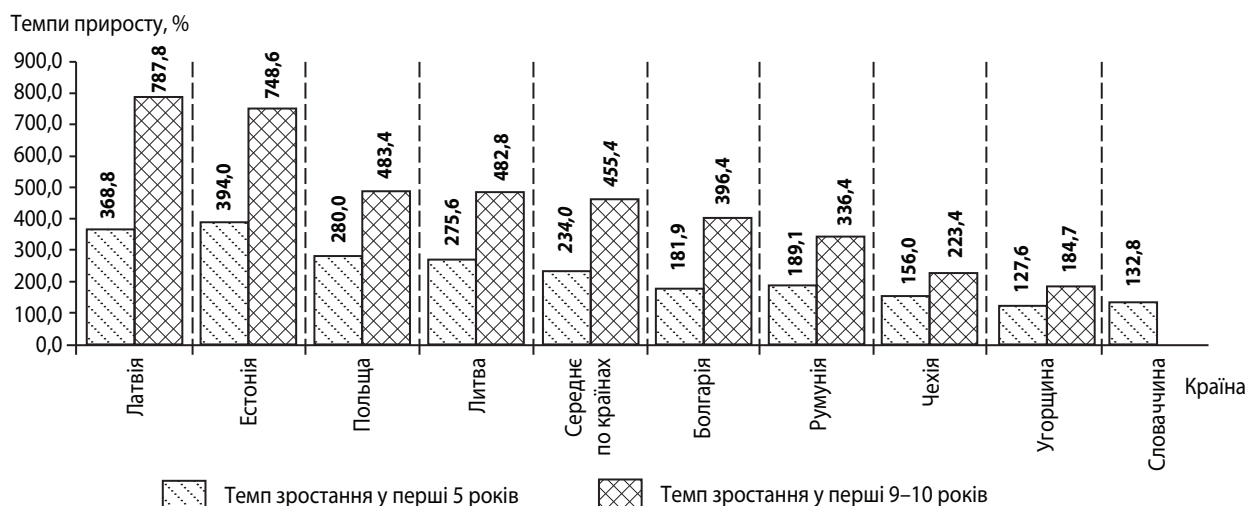


Рис. 1. Темп приросту цін на землю у країнах Східної та Центральної Європи у перше десятиріччя після відкриття ринку землі, %

Джерело: складено на основі [5]

ди, а також дає нові можливості для різних груп зацікавлених сторін.

До основних переваг для суб'єктів економіки територіальних громад від впровадження прийнятих законодавчих актів у сфері земельних відносин віднесено: передачу земель державної власності за межами населених пунктів у комунальну власність територіальних громад; встановлення меж територій громад за домовленістю громад; можливість формувати та затверджувати детальні плани територій громад у межах і за межами населених пунктів; дерегуляцію та спрощення доступу для місцевих стейкхолдерів до земельних ресурсів внаслідок оптимізації процедур у сфері землеустрою; забезпечення загальнодоступності та відкритості даних у сфері землеустрою; розширення контролюючих функцій органів місцевого самоврядування територіальних громад за використанням та охороною земельних ресурсів; спрощення процедури закріплення меж земельних ділянок за згодою їх власників.

Попри те, що серед громадян України доволі різні настрої щодо відкриття ринку землі, і більшість населення не схвалює цю ініціативу [20], опитування голів місцевих рад територіальних громад дозволило встановити, що 74 % очільників територіальних громад у червні 2021 р. [24] підтримало цей процес (на противагу 55 % у 2019 р. [10]), чітко визначаючи основні переваги та ризики внаслідок запровадження ринку землі.

Голови місцевих рад територіальних громад, усвідомлюючи цінність і ціну землі як активу, передусім очікують зростання надходжень до місцевих бюджетів плати за землю та коштів від продажу земельних ділянок (41 %). Основними вигодами від відкриття ринку землі для розвитку громад голови міських, селищних і сільських рад називають додаткові можливості щодо залучення інвестицій (46 %), створення нових робочих місць (22 %) та забезпечення справедливого розподілу земель за принципом «земля належить тому, хто її обробляє» (16 %). Проте вони усвідомлюють і ті ризики, які несуть із собою зміни у сфері земельних відносин. 1/3 опитаних найбільш імовірно

називають ризики масового скуповування земельних часток (паїв) селян для їх перепродажу зі спекулятивною метою та погіршення умов для суб'єктів малого і середнього підприємництва через неспроможність конкурувати із представниками великого агробізнесу на земельному ринку, що за умови відсутності дієвих інструментів контролю з боку держави та органів місцевого самоврядування може призвести до переформатування системи землеволодіння відповідно до інтересів великих землевласників. 25 % опитаних серед ризиків також називають можливу неспроможність територіальних громад підтримати розвиток ринкових відносин на місцевому рівні.

Отримані результати опитування вказують на те, що представники місцевого самоврядування територіальних громад усвідомлюють можливості, які їм надаються із відкриттям ринку землі та передачею земель державної власності за межами населених пунктів у комунальну власність територіальних громад.

Проте, щоб скористатися наданими можливостями, перш за все, слід вирішити низку проблем, які суттєво загострилися в умовах активізації земельних відносин і зростання ролі місцевого самоврядування в управлінні земельними активами.

Забезпечити формування бази даних про земельний фонд громади у розрізі земельних ділянок, їх власників і користувачів.

Попри те, що система електронної Публічної кадастрової карти України функціонує із 2013 р., вона не стала дієвим інструментом обліку земельних активів територіальних громад, що пов'язано із двома чинниками: обмеженою доступу до даних для громадян та органів самоврядування, а також неповнотою даних у реєстрах. Останній чинник характеризується значним негативним впливом на облік земельних активів в Україні. Станом на 2021 р. показники цілісності даних Державного земельного кадастру є такими:

- 1) картографічна основа земельного кадастру є неповною, зокрема, відсутня базова топографічна кар-

- та, база геопросторових даних земельного кадастру та потребують оновлення ортофотознімків;
- 2) відсутні дані про межі територій громад та районів, утворених внаслідок адміністративно-територіальної реформи; немає інформації про межі 21,0 тис. населених пунктів із 29,8 тис. поселень в Україні;
 - 3) наявна інформація про 23,3 млн земельних ділянок площею 43,8 млн га;
 - 4) не завершено проведення нормативної грошової оцінки земель населених пунктів, проведено оцінку лише 4,5 тис. населених пунктів [1].

Це дає підстави стверджувати, що розвиток територіальних громад, сформованих внаслідок адміністративно-територіальної реформи на локальному рівні у 2015–2020 рр., супроводжувався відсутністю в органів місцевого самоврядування повної та достовірної інформації про наявні земельні ресурси. Як зауважують експерти [8], багато із новоутворених ОТГ у цей період не отримали від місцевих рад громад, які увійшли до їх складу, інформації про комунальні землі, що позначилося на їх фінансовій самодостатності та результувалося неспроможністю повною мірою акумулювати до місцевого бюджету надходження плати за землю, забезпечити раціональне використання земельних активів і сформуванню сприятливого інвестиційного клімату для залучення інвесторів на власну територію.

Відповідно до оцінок експертів USAID [6], надання органам місцевого самоврядування повної інформації про земельний фонд територіальних громад в Україні може забезпечити збільшення надходжень до місцевих бюджетів від оподаткування необлікованих земель у середньому на 1,8 млрд грн щорічно. Зважаючи, що у 2019 р. (коли проводилися відповідні розрахунки) надходження плати за землю до місцевих бюджетів становили 32,8 млрд грн, додаткові фінансові ресурси від оподаткування земель, які не були обліковані, в цьому році могли становити 5,5 % річного надходження податку.

Наочним є приклад передачі з державної у комунальну власність землі у Чкаловській ТГ, яка розташована у Харківській області. Спочатку Держгеокадастр визначив передачу громаді 1155,7 га землі. Але після проведення інвентаризації земель було «виявлено» 3800 га землі, яку і було передано у комунальну власність громаді [7]. Внаслідок проведеної роботи з визначення меж, розмірів і правового статусу земель територіальна громада отримала втричі більше земельних ресурсів, що суттєво вплинуло на її фінансову й економічну спроможність у подальшому.

Для отримання повної достовірної інформації щодо наявних на території громади земельних активів потрібно провести їх інвентаризацію. Загалом інвентаризація земель проводиться з такою метою:

- 1) встановлення місця розташування об'єктів землеустрою, їхніх меж, розмірів, правового статусу;
- 2) виявлення земель, що не використовуються, використовуються нерационально або не за цільовим призначенням;
- 3) виявлення і консервація деградованих сільськогосподарських угідь і забруднених земель;

- 4) визначення кількісних і якісних характеристик земель, необхідних для ведення Державного земельного кадастру;
- 5) виявлення та виправлення помилок у відомостях Державного земельного кадастру;
- 6) здійснення державного контролю за використанням та охороною земель і прийняття на їх основі відповідних рішень органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування [18].

Як видно, це комплексний системний аналіз, який спрямований на визначення не лише юридичних (правового статусу, питання власності) аспектів, а й економічних (встановлення кількісних і якісних характеристик, особливостей використання земельних активів) та екологічних (контролю за охороною земель, виявлення забруднених земель, деградації сільськогосподарських угідь, створення сприятливого екологічного середовища та поліпшення природних ландшафтів). Серед іншого, такий аналіз забезпечує органи місцевого самоврядування інформацією про випадки корупції та понесені втрати, дозволяє виявити потенційні шляхи нарощення фінансових надходжень та економічного потенціалу громади. Зокрема, щодо:

- *випадків самовільного зайняття земель*, які полягають у фактичному використанні земельної ділянки за відсутності відповідного рішення органу виконавчої влади чи органу місцевого самоврядування про її передачу у власність або надання у користування (оренду) або за відсутності вчиненого правочину щодо такої земельної ділянки, за винятком дій, які, відповідно до закону, є правомірними [16]. Найбільш поширеними випадками самовільного зайняття земельних ділянок є користування земельними активами фермерами або великими агрохолдингами без укладання договорів оренди, а також випадки, коли, згідно з договорами оренди, орендується одна площа землі, а фактично орендар обробляє більшу ділянку, не сплачуючи плату за її використання.

За даними Державної служби України з питань геодезії, картографії та кадастру, за 10 місяців 2020 р. було виявлено 13576 порушень земельного законодавства та заподіяно шкоду на загальну суму близько 67 млн грн [3]. Проте законодавчо визначена адміністративна та кримінальна відповідальність за таке правопорушення є, порівняно із завданою громадам шкодою (табл. 1), незначною (штраф для громадян – 170–850 грн, для посадових осіб – 340–1700 грн; за самовільне захоплення земельної ділянки, яке завдало значної шкоди її законному власнику, передбачено штраф у розмірі 3400–5100 грн або арешт на строк до шести місяців);

- *тіньової оренди земельних ділянок*, яка полягає в неофіційних домовленостях агровиробників із власниками паїв про ведення обробітку їхніх земельних ділянок і сплату орендної плати у «конверті». Попри те, що паї є приватною власністю, тіньова оренда безпосередньо впливає на фінансовий стан територіальної громади, адже до місцевого бюджету не сплачуються податки від використання земельного активу. Сьогодні обсяг

Таблиця 1

Результати здійснення заходів державного контролю щодо протидії самовільному зайняттю земельних ділянок на території територіальних громад у червні-серпні 2021 р.

Територіальна громада	Область	Площа громади, га	Площа земельної ділянки, щодо якої вчинено самовільне зайняття, га	Попередньо визначена сума, на яку заподіяно шкоду, тис. грн
Мурафська	Вінницька	19160	264,85	917,1
Виноградівська	Закарпатська	24870	137,132	429,9
Комишуваська	Запорізька	53100	1,9393	127,9
Народицька	Житомирська	127500	387,8144	999,0
Народицька	Житомирська	127500	625,31	1610,8
Лисичанська	Луганська	40760	3,1557	405,3
Мирнодолинська	Луганська	630500	24,3026	1423,8
Хирівська	Львівська	21800	12	34,6
Баштанська	Миколаївська	76030	8,2569	-
Інгульська	Миколаївська	47760	1,0095	-
Інгульська	Миколаївська	47760	0,8	-
Василівська	Одеська	40640	400	1200,0
Вилківська	Одеська	58590	2	-
Дунаєвецька (міська)	Хмельницька	66120	38,2653	154,7
Ізяславська	Хмельницька	64570	30	121,3
Прилуцька	Чернігівська	4230	22,3	-
Київ	-	84700	0,354	668,2

Джерело: складено за даними [3]

тіньової оренди земель сільськогосподарського призначення в Україні, за оцінками експертів, становить 28 % від загальної площі сільськогосподарських земель і коливається в межах 19–69 млрд грн, а сума недоотриманих податків до бюджетів територіальних громад – 6–22 млрд грн щорічно [11];

- *невикористання земель комунальної форми власності*, що веде до втрати потенційних податкових надходжень до бюджету територіальної громади, або надходжень від продажу земельної ділянки;
- *випадків використання земель несільськогосподарського призначення у сільськогосподарських цілях*, що також потребує особливої уваги з боку органів місцевого самоврядування, адже розорювання ділянок, які призначені для використання в якості пасовищ чи для сінокошіння, також результується недонадходженнями до місцевого бюджету (за умови зміни органом місцевого самоврядування цільового призначення такої земельної ділянки до бюджету громади можна акумулювати додаткові фінансові ресурси);
- *невитребуваних земельних часток (паїв)*, якими, відповідно до Закону України «Про порядок виділення в натурі (на місцевості) земельних ділянок власниками земельних часток (паїв)» [19], є, по-перше, земельні частки (паї), на які не отримано документів, що посвідчують право на них,

по-друге, земельні частки, право на які посвідчено відповідно до законодавства, але які не були виділені в натурі (на місцевості). Відповідно до даних Держгеокадастру, станом на 2017 р. в Україні нараховувалося 119292 невитребувані земельні частки загальною площею 391 тис. га.

Громади, на території яких є такі ділянки, по суті недоотримують до своїх бюджетів податкові надходження від користування чи володіння такими частками. Окрім цього, з прийняттям у 2018 р. Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вирішення питання колективної власності на землю, удосконалення правил землекористування у масивах земель сільськогосподарського призначення, запобігання рейдерству та стимулювання зрошення в Україні» [13] встановлено кінцевий термін оформлення права власності на такі ділянки – 1 січня 2025 р. У разі якщо власник невитребуваної земельної частки (паю) або його спадкоємець не оформив права власності на таку ділянку, він вважається таким, що відмовився від її одержання. А сама ділянка, за рішенням відповідної місцевої ради та на підставі рішення суду, передається у комунальну власність територіальної громади, на території якої вона знаходиться, у порядку визнання майна безхазайним. При цьому на термін до семи років обмежується право територіальної громади передавати ділянку у приватну власність;

- *земельних ділянок відумерлої спадщини*, якою визнається спадщина за таких умов: 1) за відсут-

ності спадкоємців за заповітом та за законом; 2) у випадку усунення спадкоємців від права на спадкування; 3) за умови неприйняття спадкоємцями спадщини або відмови від її прийняття. Після проходження одного року з часу відкриття спадщини орган місцевого самоврядування за місцезнаходженням такої земельної ділянки зобов'язується подати до суду заяву про визнання спадщини відумерлою. Після рішення суду ділянка переходить у комунальну власність територіальної громади за її місцезнаходженням [23].

В умовах передачі земель державної власності за межами населених пунктів у комунальну власність територіальних громад і розширення повноважень органів місцевого самоврядування в управлінні земельними активами питання відслідковування ділянок відумерлої спадщини актуалізується. Зокрема, зважаючи на те, що це доволі поширена ситуація для України. У 2017 р. в Україні було зафіксовано 6723 земельні ділянки відумерлої спадщини площею 25448 га. При цьому в оренду було передано 49 % таких земель. Ці землі не приносять доходів територіальним громадам (у середньому місцеві бюджети не доотримують близько 60 млн грн від оренди землі).

Прикладом того, яку користь може принести проведення інвентаризації земель територіальним громадам, є досвід Званівської територіальної громади на Донеччині. Участь у проєкті з розробки та впровадження моделі управління земельними й іншими ресурсами дала змогу громаді: отримати повну інформацію про наявні земельні активи; цифровізувати матеріали з питань землеустрою та управління земельними активами для їх практичного використання в електронній системі управління ресурсами; виявити факти порушення законодавства щодо користування земельними активами у громаді у 2020 р. на загальну суму понад 330 тис. грн (що становило майже 5 % податкових доходів місцевого бюджету у цьому році), зокрема: розорювання 925 га угідь (з них 605 га пасовищ та 320 га сіножатей) (8 % від загальної площі території громади), внаслідок чого до місцевого бюджету недоотримано 228 тис. грн податкових надходжень; використання земельних ділянок загальною площею 1095 га (9,46 % від загальної площі території громади) без укладання договорів оренди; мінімальні обсяги втрат місцевого бюджету становили 110 тис. грн [17].

Таким чином, можна констатувати, що проведення інвентаризації земельних активів на території громади забезпечує орган місцевого самоврядування: повною інформацією про земельний фонд громади, власників землі, землекористувачів зі встановленням меж їх ділянок; можливістю надання суб'єктам економіки громади, які звертають до органу самоврядування, достовірної інформації та якісних послуг у сфері вирішення земельних питань; інформацією про земельні ділянки, що не використовуються або використовуються нерационально; можливістю максимізувати податкові надходження до місцевого бюджету від ефективного управління земельними активами на власній території; змогою вивести з «тіні» операції з користування землею у громаді; можливістю забезпечити ефективний контроль за використанням та охороною земель на території громади.

Здійснити просторове планування території громади та визначити напрями використання земельних активів.

Основою для прийняття управлінських рішень зі стратегічних, тактичних та оперативних питань у сфері землекористування має бути розроблений та затверджений територіальною громадою комплексний план просторового розвитку, який є важливим інструментом для забезпечення сталого розвитку територіальної громади, уникнення корупційних ризиків і нарощення її фінансово-економічного потенціалу.

На законодавчому рівні запровадження комплексного просторового планування територій громад відбулося з прийняттям Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо планування використання земель». Відповідно до цього акта комплексний план просторового розвитку території територіальної громади є одночасно містобудівною документацією на місцевому рівні та документацією із землеустрою і визначає: планувальну організацію та функціональне призначення території; принципи і напрями формування єдиної системи громадського обслуговування населення, дорожньої мережі, інженерно-транспортної інфраструктури, інженерної підготовки і благоустрою, цивільного захисту території та населення, охорони навколишнього природного середовища, формування екомережі, охорони і збереження культурної спадщини та традиційного характеру середовища населених пунктів; етапність освоєння території [14].

Використання інструменту комплексного просторового планування розвитку громади спрямоване на:

- 1) формування зв'язку між стратегічними і програмними документами соціально-економічного розвитку громади та схемами просторового планування;
- 2) забезпечення врахування приватних і громадських інтересів через механізм громадських обговорень при використанні земельних активів.

Суттєву підтримку запровадженню комплексного просторового планування територій громад в Україні надає Міжнародний банк реконструкції та розвитку. В межах Угоди про позику та Програми «Прискорення приватних інвестицій у сільське господарство» за напрямом DLI №2.2 «Покращення прозорості та конкурентоспроможності системи оренди державної землі» [21] впродовж 2020–2024 рр. в Україні заплановано розроблення 600 комплексних планів просторового розвитку територій громад. Фінансування розроблення планів землекористування для громад здійснюватиметься шляхом надання з державного бюджету субвенції на розроблення комплексних планів просторового розвитку територій територіальних громад. На 2021 р. механізм надання субвенції визначено у Постанові КМУ № 853 від 28.07.2021 р. [4] та передбачено виділення 62,5 млн грн з їх розподілом між регіонами на реалізацію поставленої цілі. При цьому розподіл субвенції між регіонами здійснюється на основі врахування загальної площі території територіальних громад області (рис. 2).

Надання субвенції передбачене для усіх територіальних громад, за винятком бюджетів міських територіальних громад, адміністративним центром яких є населений пункт,

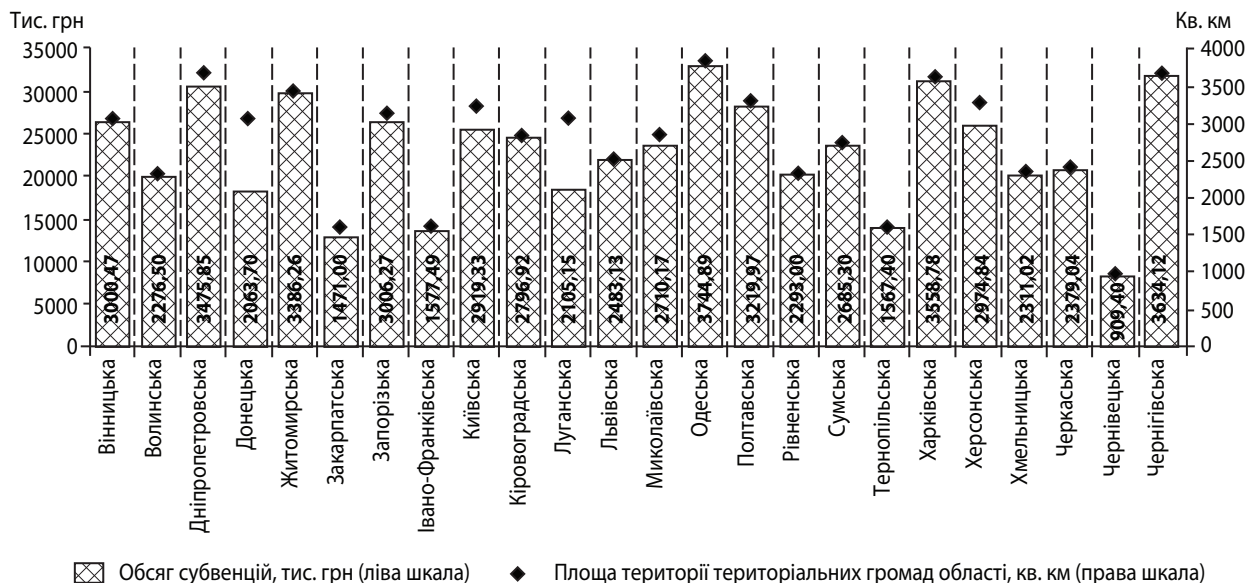


Рис. 2. Обсяги надання субвенції на розроблення комплексних планів просторового розвитку території територіальних громад у розрізі областей України, 2021 р.

Джерело: складено на основі [4]

що одночасно є обласним центром. Умовами надання територіальній громаді субвенції є:

- 1) прийняття місцевою радою рішення та затвердження завдання на розроблення комплексного плану;
- 2) наявність актуалізованої картографічної основи в цифровій формі у державній геодезичній системі координат УСК-2000;
- 3) співфінансування з місцевих бюджетів та інших джерел, якщо вартість послуг з розроблення комплексного плану перевищує граничний розмір субвенції (граничний розмір субвенції у розрахунку на 1 кв. км становить 3,19 тис. грн);
- 4) забезпечення фінансування послуг з експертизи містобудівної документації комплексного плану за рахунок коштів місцевого бюджету й інших джерел, не заборонених законодавством.

Висновки. Загалом комплексне планування просторового розвитку території характеризується суттєвими перевагами для усіх суб'єктів економіки громади: для органу місцевого самоврядування воно є вагомим інструментом управління територією та оцінки фінансово-економічного потенціалу громади; для мешканців громади – інструментом впливу на прийняття рішень щодо розпорядження земельними активами; а суб'єктам господарювання забезпечує прозорість інвестиційного процесу та знижує рівень корупційних ризиків.

Таким чином, лише після проведення інвентаризації та здійснення комплексного планування просторового розвитку території громади матимуть можливість оцінити наявні земельні активи та визначити шляхи управління ними і напрями взаємодії із групами зацікавлених сторін. При цьому ефективне управління активами в умовах відкритого ринку землі сприятиме збільшенню надходжень до місцевих бюджетів і забезпечить зростання рівня фінансової спроможності територіальних громад.

ЛІТЕРАТУРА

1. Біла книга «Стратегія розвитку земельних відносин в Україні». Land Transparency. KSE / Міністерство аграрної політики та продовольства України. Травень 2021. 72 с. URL: <https://kse.ua/wp-content/uploads/2021/05/Land-strategy.pdf>
2. Вартість 1 га сільськогосподарської землі після відкриття ринку – прогнози // Агрополіт. 30.03.2021. URL: <https://agropolit.com/spetsproekty/867-vartist-1-ga-silskogospodarskoyi-zemli-pislya-vidkrittya-rinku--prognozi>
3. Державна служба України з питань геодезії, картографії та кадастру. Новини. URL: <https://land.gov.ua/category/news/povnyu/>
4. Деякі питання надання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на розроблення комплексних планів просторового розвитку територій територіальних громад: Постанова Кабінету Міністрів України від 28.07.2021 № 853. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/853-2021-%D0%BF#Text>
5. Земельний довідник України. 2020. URL: https://agropolit.com/storage/2020/Zemelnij_dovidnyk_2020.pdf?utm_source=mailchimp&utm_campaign=0300ccc2e1f0&utm_medium=page
6. Кубах С. Просторове планування управління земельними ресурсами для об'єднаних територіальних громад як інструмент розвитку. USAID. Проєкт «Підтримка аграрного і сільського розвитку». 2019. URL: https://loda.gov.ua/upload/users_files/21/upload/1%20%D0%BA%D1%83%D0%B1%D0%B0%D1%85.pdf
7. Миклашук І. Передали на місця? Три проблеми з землею для ОТГ. *Економічна правда*. 12.04.2019 р. URL: <https://www.epravda.com.ua/columns/2019/04/12/646954/>
8. Миська Т. Як громадам заробляти на землі? *Українська правда*. 22.06.2021 р. URL: <https://www.prawda.com.ua/columns/2021/06/22/7297954/>
9. Нізалов Д., Нів'євський О., Прокопенко О. Ринок землі. Ціна на землю та обсяг ринку: на що очікувати в Україні // *Вокс Україна*. 2016. URL: <https://voxukraine.org/land-prices-and-size-of-the-market-what-to-expect-for-ukraine-ua/>

10. Опитування голів ОТГ щодо запровадження ринку Землі в Україні / Аналітичний центр АОТГ. URL: <https://hromady.org/wp-content/uploads/2019/10/%D0%B7%D0%B5%D0%BC%D0%BB%D1%8F.pdf>

11. Пояснювальна записка до проекту Закону України про внесення змін до Податкового кодексу України та інших законів України щодо детінізації виробництва сільськогосподарської продукції // Верховна Рада України : офіц. веб-портал. URL: https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=68259

12. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення системи управління та дерегуляції у сфері земельних відносин : Закон України від 28.04.2021 № 1423-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1423-20#Text>

13. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вирішення питання колективної власності на землю, удосконалення правил землекористування у масивах земель сільськогосподарського призначення, запобігання рейдерству та стимулювання зрошення в Україні : Закон України від 10.07.2018 № 2498-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2498-19#Text>

14. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо планування використання земель : Закон України від 27.05.2021 № 711-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/711-20#Text>

15. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо продажу земельних ділянок та набуття права користування ними через електронні аукціони : Закон України від 18.05.2021 № 1444-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1444-20#Text>

16. Про державний контроль за використанням та охороною земель : Закон України від 19.06.2003 № 963-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/963-15#Text>

17. Проект з розробки та впровадження моделі управління земельними та іншими ресурсами громади. Результати пілотування у Званівській територіальній громаді Донецької області. 2020. 24 с. URL: https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/696/Land_resources_Zvanivka-rpp.pdf

18. Про землеустрій : Закон України від 22.05.2003 № 858-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/858-15#Text>

19. Про порядок виділення в натурі (на місцевості) земельних ділянок власниками земельних часток (паїв) : Закон України від 05.06.2003 № 899-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/899-15#Text>

20. Ставлення українців до запровадження ринку землі (23–27 квітня 2021) // Рейтинг. 11.05.2021. URL: http://ratinggroup.ua/research/ukraine/otnoshenie_ukraincev_k_vvedeniyu_rynka_zemli_23-27_aprelja_2021.html

21. Угода про позику (Програма «Прискорення приватних інвестицій у сільське господарство») між Україною та Міжнародним банком реконструкції та розвитку від 27.06.2019 № 8973-UA. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/996_005-19#Text

22. Хвесик М., Сундук А. У грі чи поза грою? Природні ресурси і місцеві громади // Дзеркало тижня. Україна. 2018. URL: https://zn.ua/ukr/ECOLOGY/u-gri-chi-poza-groyu-298148_.html

23. Цивільний кодекс України : Закон України від 16.01.2003 № 435-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15>

24. Щодо ринку землі. Опитування лідерів ТГ щодо запровадження ринку земель / Аналітичний центр АОТГ. 2021. URL: <https://www.hromady.org/wp-content/uploads/2021/06.pdf>

25. Natural Resource Tenure: Key Points for Reformers in Eastern Europe, Caucasus, and Central Asia. OECD, 2011. URL: <http://www.oecd.org/environment/outreach/48692706.pdf>

REFERENCES

“Bila knyha «Stratehiia rozvytku zemelnykh vidnosyn v Ukraini». Land Transparency. KSE” [White Paper «Strategy for the Development of Land Relations in Ukraine». Land Transparency. KSE]. Ministerstvo ahrarynoi polityky ta prodovolstva Ukrainy. Traven 2021. <https://kse.ua/wp-content/uploads/2021/05/Land-strategy.pdf>

“Derzhavna sluzhba Ukrainy z pytan heodezii, kartohrafi ta kadastru. Novyny” [State Service of Ukraine for Geodesy, Cartography and Cadastre. News]. <https://land.gov.ua/category/news/novyny/>

Khvesyk, M., and Sunduk, A. “U hri chy poza hroi? Pryrodni resursy i mistsevi hromady” [In-game or Out-of-game? Natural Resources and Local Communities]. Dzerkalo tyzhnia. Ukraina. 2018. https://zn.ua/ukr/ECOLOGY/u-gri-chi-poza-groyu-298148_.html

Kubakh, S. “Prostorove planuvannya upravlinnia zemelnymy resursamy dlia obiednanykh terytorialnykh hromad yak instrument rozvytku” [Spatial Planning of Land Resources Management for United Territorial Communities as a Tool of Development]. USAID. Proiekt «Pidtrymka ahrarynoho i silskoho rozvytku». 2019. https://loda.gov.ua/upload/users_files/21/upload/1%20%D0%BA%D1%83%D0%B1%D0%B0%D1%85.pdf

[Legal Act of Ukraine] (2003). <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/963-15#Text>

[Legal Act of Ukraine] (2003). <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/858-15#Text>

[Legal Act of Ukraine] (2003). <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/899-15#Text>

[Legal Act of Ukraine] (2003). <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15>

[Legal Act of Ukraine] (2018). <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2498-19#Text>

[Legal Act of Ukraine] (2019). https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/996_005-19#Text

[Legal Act of Ukraine] (2021). <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1423-20#Text>

[Legal Act of Ukraine] (2021). <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/711-20#Text>

[Legal Act of Ukraine] (2021). <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1444-20#Text>

[Legal Act of Ukraine] (2021). <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/853-2021-%D0%BF#Text>

Myklashchuk, I. “Peredaly na mistsia? Try problemy z zemleiu dlia OTH” [Transferred to Places? Three Land Problems for OTG]. Ekonomichna pravda. April 12, 2019. <https://www.epravda.com.ua/columns/2019/04/12/646954/>

Myska, T. “Yak hromadam zarobliaty na zemli?” [How Do Communities Make Money on the Land?]. Ukrainskapravda. June 22, 2021. <https://www.pravda.com.ua/columns/2021/06/22/7297954/>

“Natural Resource Tenure: Key Points for Reformers in Eastern Europe, Caucasus, and Central Asia. OECD, 2011”. <http://www.oecd.org/environment/outreach/48692706.pdf>

Nizalov, D., Nivievskiy, O., and Prokopenko, O. “Rynok zemli. Tsina na zemliu ta obsiah rynku: na shcho ochikuvaty v Ukraini” [Land Market. Land Price and Market Volume: What to Expect in Ukraine]. Voks Ukraina. 2016. <https://voxukraine.org/land-prices-and-size-of-the-market-what-to-expect-for-ukraine-ua/>

“Opytuvannia holiv OTH shchodo zaprovadzhennia rynku Zemli v Ukraini” [Survey of OTG Chairmen on the Introduction of the Earth Market in Ukraine]. Analitichnyi tsentr AOTH. <https://hromady.org/wp-content/uploads/2019/10/%D0%B7%D0%B5%D0%BC%D0%BB%D1%8F.pdf>

“Poiasnivualna zapyska do proiektu Zakonu Ukrainy pro vnesennia zmin do Podatkovoho kodeksu Ukrainy ta inshykh zakoniv Ukrainy shchodo detinizatsii vyrobnytstva silskohospodarskoi produktsii” [Explanatory Note to the Draft Law of Ukraine on Amendments to the Tax Code of Ukraine and Other Laws of Ukraine on De-shadowing of Agricultural Production]. Verkhovna Rada Ukrainy : ofits. veb-portal. https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=68259

“Proiekt z rozrobky ta vprovadzhennia modeli upravlinnia zemelnymy ta inshymy resursamy hromady. Rezultaty pilotuvannia u Zvanivskii terytorialnii hromadi Donetskoii oblasti. 2020” [Project for Development and Implementation of a Model of Land and Other Community Resources Management. Results of Piloting in Zvaniv Territorial Community of Donetsk Region. 2020]. https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/696/Land_resources_Zvanivka-rpp.pdf

“Shchodo rynku zemli. Opytuvannia lideriv TH shchodo zaprovadzhennia rynku zemel” [Regarding the Land Market. Survey of TG Leaders on the Introduction of the Land Market]. Analitichnyi tsentr AOTH. 2021. <https://www.hromady.org/wp-content/uploads/2021/06.pdf>

“Stavlennia ukraintsiv do zaprovadzhennia rynku zemli (23-27 kvitnia 2021)” [Attitudes of Ukrainians to the Introduction of the Land Market (April 23-27, 2021)]. Reitynh. May 11, 2021. http://ratinggroup.ua/research/ukraine/otnoshenie_ukraincev_k_vvedeniyu_rynka_zemli_23-27_aprelya_2021.html

“Vartist 1 ha silskohospodarskoi zemli pislia vidkryttia rynku - prohnozy” [The Cost of 1 Hectare of Agricultural Land after the Opening of the Market - Forecasts]. Ahropolit. March 30, 2021. <https://agropolit.com/spetsproekty/867-vartist-1-ga-silskogospodarskoyi-zemli-pislya-vidkryttia-rynku--prognozi>

“Zemelnyi dovidnyk Ukrainy. 2020” [Land Directory of Ukraine. 2020]. https://agropolit.com/storage/2020/Zemelnyy_dovidnyk_2020.pdf?utm_source=mailchimp&utm_campaign=0300ccc2e1f0&utm_medium=page

Стаття надійшла до редакції 22.07.2021 р.