Тетяна Мацієвич
ДВНЗ «Херсонський державний аграрний університет»
Херсон, Україна

Регулювання земельних відносин в контексті імплементації міжнародної парадигми сталого розвитку

Постановка проблеми у загальному вигляді. Розглядаючи земельні ресурси як складову частину екосистеми, слід виходити з того, будь-який ґрунт при його інтенсивній експлуатації зношується і потребує відновлення. Загально відомо, що земля є невід'ємним атрибутом існування людства, у зв'язку з цим виникла потреба формування нової парадигми сталого землевпорядкування, що у свою чергу, забезпечить підвищення добробуту населення в Україні та дасть змогу вирішити проблеми, пов'язані з деградацією навколишнього середовища, поліпшення екологічного стану земель. Відтак, саме від сталого землевпорядкування залежить формування адміністративно-територіального устрою, збереження та охорона земель, а також їх екосистемних функцій, забезпечення галузей економіки земельними ресурсами. Так, у січні 2018 року Кабінету Міністрів України схвалено розпорядження щодо передачі земельних ділянок сільського-сподарського призначення державної власності у комунальну власність об'єднаних територіальних громад [1]. Тим самим уряд знайшов механізм який дозволяє в межах чинного законодавства передати землі державної власності об'єднаним територіальним громадам (далі – ОТГ).

Слід зазначити, що в багатьох своїх положення урядовий законопроект № 7118-1 від 04.10.2017 року «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо управління земельними ресурсами в межах території об'єднаних територіальних громад та врегулювання інших питань у сфері земельних відносин» повністю дублює положення проекту № 4355 від 31.03.2016 року, але так і не був прийнятий парламентом. Таким чином, узагальнення теорії та

практики розпорядження територіальною громадою земельними ресурсами залишається актуальним.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання теорії і практики діяльності територіальних громад та управління їх розвитком широко висвітлюються у вітчизняній науковій літературі. Нові форми співробітництва між органами державної влади і органами місцевого самоврядування досліджує В. Толкованов. Проблеми становлення і розвитку місцевого самоврядування в Україні присвячено статті І. Бушко, В. Комко. Про паржисинативне управління територіальними громадами пишуть А. Чук, Г. Коваль, В. Олунко, В. Промко. Окремим напрямком діяльності з управління діяльністю територіальної громади присвячені публікації О. Кириленко, Б. Малиняк, В. Письменного, В. Русіна – з планування та управління фінансовими ресурсами територіальної громади. О. Лиски – з управління комунальною власністю громади.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Разом з тим, при всій різноманітності тематики публікацій з проблем управління територіальними громадами залишалось недостатньо висвітлені питання формування екологічного і соціального потенціалу територіальної громади, який може бути якнайкраще використаний з метою забезпечення ефективної діяльності і розвитку громади. Це стосується умов для розвитку партисипативного управління як моделі управління територіальними громадами.

Формування цілей статті. Визначення базових умов ефективної діяльності територіальних громад України та обґрунтування можливих напрямків підвищення раціонального управління земельними ресурсами з метою зрозумілого і прозорого розмежування повноважень на закріпленій території.

Виклад основного матеріалу дослідження. Використання партисипативного підходу з акцентуванням на підвищенні ефективності діяльності всіх суб'єктів організації, а отже, і результатів її діяльності у цілому є адекватною моделлю управління на рівні територіальних громад та органів місцевого самоврядування. Так, на рівні міських громад нині широко використовується партисипативне бюджетування. Існують дві форми його здійснення. Найпростіший спосіб – коли міська влада частину бюджету виділяє на розсуд громаді. Подібний метод зараз використовується у Києві, це так званий бюджет участі. Більш складний метод – створення Ради муніципального бюджету. Рада обирається громадою міста, ретельно вивчає міський бюджет та дає прямі рекомендації щодо його використання [2]. Партисипативне управління, на думку науковців та практиків, є одним з найперспективніших напрямів сучасного управління у різних галузях суспільної діяльності: бізнесі, освіті, соціальних відносинах, зокрема у сфері земельних відносин.

Складна ситуація у сфері земельних відносин, про що зазначається у концепції Державної цільової програми розвитку земельних відносин в Україні на період до 2020 р., яка схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 17 червня 2009 р. № 743-р [3], спричинена

насамперед відсутністю: послідовної державної політики щодо комплексного розвитку земельного законодавства, фінансування здійснення землеустрою і ведення земельного кадастру, формування інвестиційно – привабливого землекористування; безсистемністю у вирішенні проблем, що виникають під час проведення земельної реформи в Україні поряд із реформуванням відносин власності на майно, запровадженням нових організаційно-правових форм господарювання; дублюванням функцій Державної служби України з питань геодезії, картографії та кадастру (далі – Держгеокадастру) іншими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування [4]. Зокрема, здійснення комплексу землевпорядних заходів в Україні ускладнюється через непослідовність у проведенні земельної реформи, яка призвела до подрібнення земельних масивів.

При цьому, для реформи децентралізації настає принципово новий етап. Стовідсоткове покриття території об'єднаними громадами має завершитися навесні 2020 року. Враховуючи, що у попередні чотири роки відбулося об'єднання 3,9 тис. ОТГ із загальних 10,9 тис. ОТГ, а 64 % громад ще не об'єднано, необхідне різке прискорення впровадження реформи децентралізації [5, с. 7].

Розпорядженням уряду «Питання передачі земельних ділянок сільськогосподарського призначення державної власності у комунальну власність об'єднаних територіальних громад» [6] доручено Держгеокадастру України розпочати передачу об'єднаним територіальним громадам земель сільськогосподарського призначення, крім тих земельних ділянок які не можуть бути не передані у комунальну власність. Це, у свою чергу, дозволяє провести земельну децентралізацію не вдаючись до змін у законодавстві. Додатковим стимулом в нарощуванні темпів формування спроможних ОТГ стало нормативно-правове забезпечення добровільного приєднання територіальних громад до вже сформованих ОТГ. Це стало можливим завдяки Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо добровільного приєднання територіальних громад» [7]. Таким чином, зазначений Закон дозволяє за спрощеною процедурою приєднуватися до ОТГ тим громадам, що мають відповідну спільну межу і за перспективним планом формування територій громад області належать до цього об'єднання.

Передача земельних ділянок сільськогосподарського призначення із державної у комунальну власність об'єднаним територіальним громадам в Україні за 2018 рік, подано в таблиці 1.

Отже, в рамках реформи децентралізації влади в управління 646 об'єднаним територіальним громадам передано 1450,8 тис. га або 97,6% від запланованих земель сільськогосподарського призначення у 2018 році. Найбільша кількість об'єднаних територіальних громад створено у Дніпропетровській області – 55, Житомирській 44 та Тернопільських – 40. На противагу, укрупнення територіальних громад триває значно повільнішими темпами у Закарпатській області – 6, Луганській – 8, Донецькій – 9, Київській – 8 та Харківській – 12.

Таблиця 1. Передача земельних ділянок сільськогосподарського призначення із державної у комунальну власність об'єднаним територіальним громадам в Україні за 2018 рік

№ п/п	Область	К-сть ОТГ в плані-графіку передачі земельних ділянок	К-сть ОТГ, які отримали у комунальну власність земельні ділянки с/г призначення	Площа земельних ділянок, переданих ОТГ, тис. га	% ОТГ, які отримали земельні ділянки, від запланованих
1	Вінницька	34	34	37,6	100
2	Волинська	40	30	49,4	75,0
3	Дніпропетровська	56	55	185	98,2
4	Донецька	9	9	41,8	100
5	Житомирська	45	44	95	97,8
6	Закарпатська	6	6	1,7	100
7	Запорізька	36	36	105,6	100
8	Івано-Франківська	20	20	13,4	100
9	Київська	9	8	7,4	88,9
10	Кіровоградська	13	13	25,8	100
11	Луганська	8	8	13,5	100
12	Львівська	35	35	41,5	100
13	Миколаївська	28	28	81,2	100
14	Одеська	25	25	97,5	92,0
15	Полтавська	39	39	91,1	100
16	Рівненська	25	25	27,8	100
17	Сумська	28	28	71,8	100
18	Тернопільська	40	40	36,4	100
19	Харківська	12	12	28,1	100
20	Херсонська	26	26	89,2	96,2
21	Хмельницька	39	39	100,5	100
22	Черкаська	26	26	40,4	100
23	Чернівецька	26	26	7,3	100
24	Чернігівська	37	37	161,8	100
	Разом по Україні	662	646	1450,8	97,6

* Складено авторами на основі даних [8]

У 2019 році процес передачі земель продовжується для новостворених об'єднаних територіальних громад. За перспективними планами передбачено створення 1285 об'єднаних територіальних громад (проте 18,0% території країни не охоплені перспективними планами. Всього в Україні має бути 1400-1450 об'єднаних територіальних громад.)). Відсутність чітко сформованих перспективних планів тягне за собою ризики недотримання часових рамок формування об'єднаних територіальних громад та можливість формування потенційно неспроможних громад. Так, станом на 1 січня 2019 року в Україні створено 876 об'єднаних територіальних громад внаслідок об'єднання 4010 територіальних громад (36,6% усіх територіальних громад), територія яких покриває 37,6% площі країни [9, с. 10]. Таким чином, децентралізація докорінно змінила систему менеджменту у державі і забезпечила перехід від централізованого радянського управління до імплементації європейських стандартів управління.

Хід передачі земель державної власності у розпорядження ОТГ висвітлюється на спеціальному сайті Держгеокадастру [10], який допомагає швидко ознайомитися з порядком оформлення і передачі земель. Зокрема, Асоціація міст України розробила і розповсюдила практичний посібник «Передача земель сільськогосподарського призначення державної власності за межами населених пунктів у власність об'єднаних громад» [11]. Тобто, цей напрямок роботи територіальних громад методично забезпечений на достатньому рівні, й потрібно тільки готовність територіальних громад до співпраці із Держгеокадастром.

Однак, слід наголосити, що розподіл земель, що залишилися у колективній власності, повинен бути здійснений до 01 січня 2025 р., в протилежному випадку колективних сільськогосподарських підприємств вважатиметься таким, що відмовилося від колективного права на землю, та такі землі (окрім невитребуваних часток (паїв) та нерозподілених земельних ділянок) за позовами органів місцевого самоврядування про визнання майна безхазяйним, перейдуть у комунальну власність [12].

Вважається, що децентралізація покращить реагування уряду на громадськість та збільшить кількість та якість послуг, які вона надає. Проте, часто податкова база недостатня для здійснення місцевих інвестицій, тому вони сильно залежать від державних трансфертів. І як правило, політика централізації, окуповується в короткостроковій перспективі. Іншими словами, централізація в сфері земельних відносин могла б забезпечити мінімальний захист для всього населення.

На противагу, Варналій З. С. [13, с. 106] стверджує, що співвідношення централізації й децентралізації – це не поєднання двох складових, де збільшення одного елемента спричинює зменшення іншого. Діалектичний взаємозв'язок між ними складний. Якщо дотримуватися певного оптимуму, то відхилення від нього при визначенні вагомості одного елемента порушить і функціонування іншого. Зазначені принципи управління діють у певних системах і поза

межами системи не існують. Іншими словами, вони виступають як певна єдність, котра підтримує своє існування та виконує функції завдяки взаємодії між її частинами, властивості яких не зводяться до суми властивостей окремо взятих централізації та децентралізації.

Отже, комбінація між централізацією та децентралізацією в сфері земельних відносин вважається ідеальним способом досягнення збалансованих ролей та відповідальності між рівнями влади. Переваги та недоліки централізації та децентралізації в сфері земельних відносин, подано в таблиці 2.

Таблиця 2. Переваги та недоліки централізації та децентралізації в сфері земельних відносин

Види	Централізація	Децентралізація
Реалізація екологічної політики	Адаптовані до реалізації недиференційованої політики, наприклад політика інтенсифікації сільського господарства. Це включає розширення сільського господарства, збереження ґрунту, родючість ґрунту, хоча особлива делегація змінюється від провінції до провінції.	Можливість впровадження різних прикладів політики, зокрема в сфері земельних відносин.
Мобілізація енергії на локальному рівні	Може призвести до певного «склерозу» місцевих ініціатив. Оскільки електроенергія та природний газ практично не підлягають оподаткуванню, обсяг надходжень від будь-якого енергоресурсу, крім нафти, є низьким. Виняток становить Польща, де ставка акцизного збору на електроенергію в 10 разів перевищує	Ефекти мобілізації на місцевому рівні: - підвищення процентів. При цьому скорочення абсолютних показників надходжень від екологічного оподаткування може виявитися позитивною динамікою. У деяких випадках це може бути свідченням зменшення об'єкта оподаткування (обсягу забруднення, масштабу руйнівного впливу на довкілля), а відповідно й дієвості податкових важелів державного регулювання охорони
	середній рівень нових членів ЄС. Тому 10% надходжень від енергетичних податків у Польщі забезпечується оподаткуванням електроенергії [15, с. 151].	навколишнього природного середовища; - створення партнерських зв'язків та соціальної згуртованості. Відтак, екологічні податки повинні стати формою співпраці держави та платників для скорочення антропогенного навантаження на навколишнє

		середовище; - набуття досвіду та створення технічних груп на місцевому рівні. Іншими словами, це є додатковим стимулом для збільшення обсягу інвестицій у безпечні для навколишнього середовища технології, що дає право принаймні частково компенсувати ці витрати зменшенням податкового зобов'язання.
Ефективність	- більше жорсткості. Місцеві уряди недостатньо фінансуються, але також тому, що їхні власні повноваження щодо збільшення надходжень до певної міри обмежені через невизначеність; - потрібно більше часу, що в свою чергу, зменшує роль діяльності локальних бюджетів у вирішенні екологічних проблем в сфері земельних відносин.	Більше гнучкості: - у процесі прийняття рішень щодо реалізації екологічних програм в сфері земельних відносин; - в управлінні екологічної політики. Теоретично це дозволяє органам місцевого самоврядування бути надійним та ефективним у наданні соціальних послуг, оскільки місцеві уряди не має системного плану інтегрованого управління земельними ресурсами.
Контроль за використанням суспільних фондів в сфері охорони довкілля	- тільки документальний контроль; - іноді централізоване управління економією масштабу.	- прямий фізичний контроль на місцевому рівні в доповненні до документального контролю. Наприклад, необхідним є особливий правовий режим використання земель транспорту [16, с. 69] (здійснення заходів щодо очищення територій, обмеження і заборона різних видів екологічно небезпечної діяльності тощо) або здійснення комплексу заходів на тій території, де є потенційні природні джерела прояву небезпеки чи здійснюються екологічно небезпечні види діяльності та експлуатуються відповідні об'єкти.

** Складено автором на основі даних [14; 15; 16]*

Аргументом на користь децентралізації в сфері земельних відносин є те, що при цьому вдається краще враховувати місцеві (колективні щодо членів місцевої громади) інтереси та преференції [17].

При цьому, система міжбюджетних відносин потребує постійних коригувань щодо визначення екологічних наслідків в сфері земельних відносин. Це дає змогу створення гарантії, що життєво важливі екологічні послуги надаються на прийнятному рівні й зміцненню фінансової бази локального рівня щодо вирішення міжбюджетних диспропорцій в сфері в сфері земельних відносин.

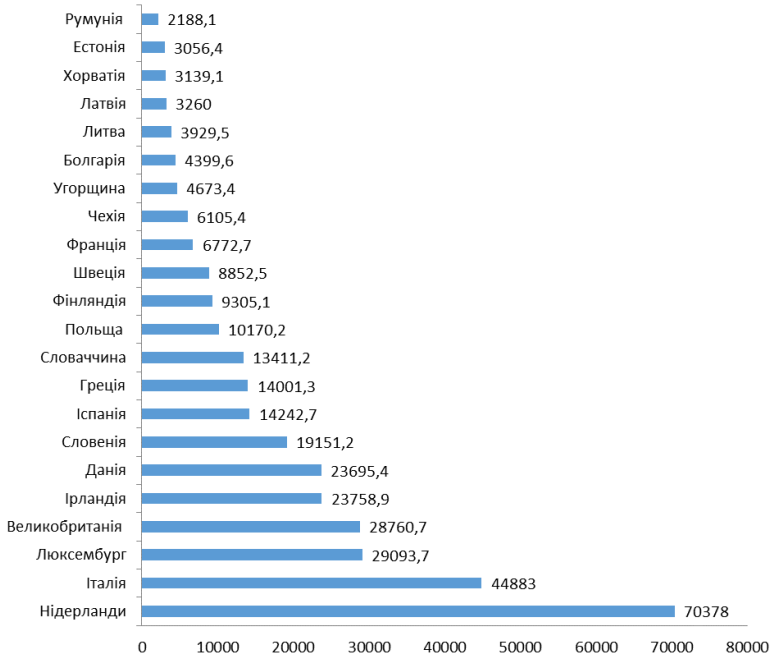
Як зазначалося на засідання уряду від 31 січня 2018 року, використовуються всі заходи для того щоб об'єднані територіальні громади могли повноцінно управляти переданими з державної власності землями. Реалізація цих заходів дозволить ОТГ контролювати надходження від плати за оренду землі за межами населених пунктів та земельного податку з них, чітко і прозоро формувати дохідну частину місцевих бюджетів в частині плати за землю і тим самим значно розширити економічну базу місцевого самоврядування.

Сам процес передачі земель сільськогосподарського призначення складається з кількох основних етапів:

1. Проведення інвентаризації всіх або частини земель у межах громади.
2. Орган місцевого самоврядування (ОМС) ініціює процес передачі земельних ділянок.
3. Держгеокадастр розробляє необхідну документацію з землеустрою.
4. Держгеокадастр приймає наказ про передачу земель.
5. Орган місцевого самоврядування приймає рішення про прийняття цих земель у комунальну власність.
6. Орган місцевого самоврядування та Держгеокадастр підписують акт приймання передачі земельних ділянок.
7. Орган місцевого самоврядування реєструє право власності територіальної громади на такі земельні ділянки [18]. Таким чином, розроблений механізм передачі земель є максимально прозорий.

Але на практиці громади стикаються з цілим спектром проблем: по-перше, інвентаризація земель. Зважаючи на це, USAID ще в лютому 2018 року пропонували проводити інвентаризацію земель по частинах. Наприклад, в Держгеокадастрі відсутня інформація щодо 20% земель. Документи на землю зберігаються в паперовому вигляді, а якісного електронного реєстру взагалі не існує. Фактично громади не можуть провести особисто зазначений процес інвентаризація та прослідкувати за діяльністю Держгеокадастру, який передає дані ОТГ. По-друге, помилки у формуванні земельних ділянок. З одного боку, територіальна громада не отримує фінансові ресурси за використання землі, а з іншого, ОТГ не має повної картини наявних земель, на яких вона може реалізовувати власні проекти або запрошувати інвесторів. По-третє, більшість земель вже передана в користування. Передача земель у власність громади має створити можливість розпоряджатися землею

на свій власний розсуд та отримувати від цього вигоди. Однак, після закінчення оренди, ділянки виставляються на аукціон, де перемагає той, хто зможе запропонувати найвищий відсоток орендної плати. І найчастіше таким переможцем становиться агрохолдинг, зареєстрований не на території громади [19].



** Складено автором на основі даних [23]*

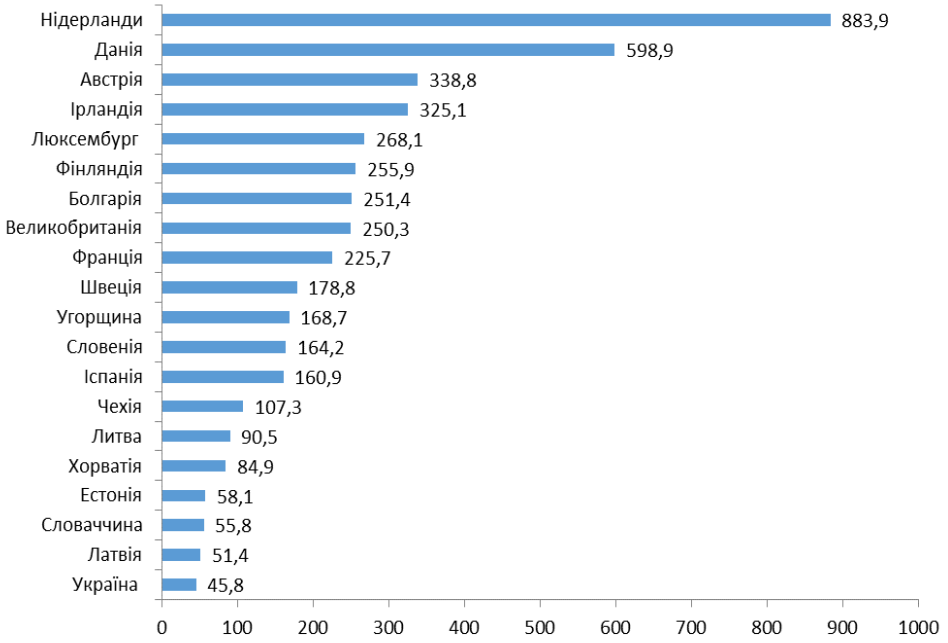
Рис. 1. Вартість ріллі у країнах Європейського Союзу за 2018 рік, дол. США /га

Враховуючи те, що зміни у земельних відносинах формують потужне джерело надходжень до місцевих бюджетів. Так, за підрахунками Департаменту з питань місцевого самоврядування та територіальної організації влади земельні ресурси збільшить на 20% доходи громади [20]. З огляду на особливу значимість питання джерел надходжень до місцевих бюджетів, слід розглядати його, на нашу думку, більш докладніше. Нагадаємо, що очікується передача у розпорядження громадськими 7,2 мільйонів га спільно господарських земель. Крім того, заплановано врегулювати вартість оренди сільськогосподарських паїв шляхом введення відсотка від мінімальної плати за землю. Так, згідно проекту Закону «Про внесення змін до Податкового кодексу України» (щодо додаткових заходів щодо підвищення соціального захисту власників земельних ділянок, земельних часток (паїв) сільськогосподарського призначення), заплановано підвищення доходів українських аграріїв і наближення їх

до європейських, тобто не менше 7% від визначеної відповідно до законодавства вартості ділянки [21]. Це у свою чергу, сприятиме збільшенню доходу аграріїв з 1 613,4 грн. до 1 925 грн. Наприклад, у 2018 році власники земельних часток (паїв) в середньому отримували 1 613,4 грн. / га (55,99 дол. США за курсом Національного банку України на 1 січня 2019 року). На противагу, за даними Eurostat [22], оренда сільськогосподарської землі, зокрема, ріллі, в Угорщині –188,87 дол. США/га, Польщі – 262,66 дол. США /га, Болгарії – 268,22 дол. США /га. Вартість рілля у країнах Європейського Союзу за 2018 рік, подано на рис. 1.

Згідно з рис. 1. найвищий рівень середньої вартості ріллі зафіксовано у Нідерландах (70378 дол. США/га), а найнижчий у Румунії (2188,1 дол. США/га).

Середній розмір плати за оренду землі сільськогосподарського призначення у країнах Європейського Союзу та України у 2018 році, дол. США /га, подано на рис. 2.



* *Складено автором на основі даних [24]*

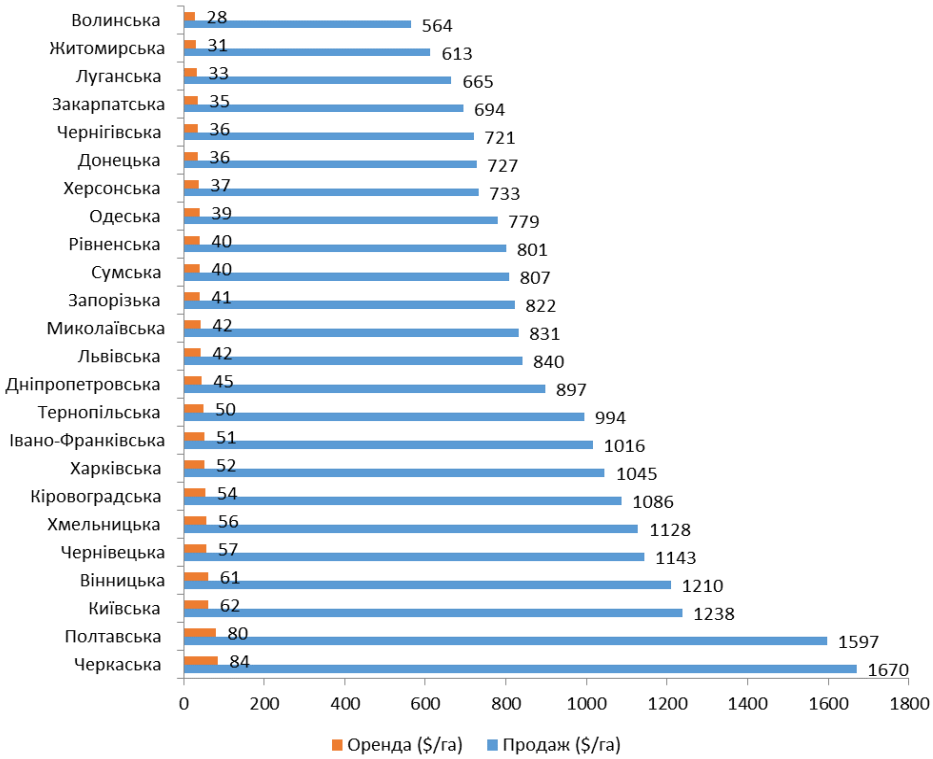
Рис. 2. Середній розмір плати за оренду землі сільськогосподарського призначення у країнах Європейського Союзу та України у 2018 році, дол. США /га

Враховуючи те, що значні обсяги сільськогосподарських земель у країнах Європейського Союзу знаходяться у короткостроковій, або довгостроковій оренді. Так, найвищий рівень оренди землі

сільськогосподарського зафіксовано у Нідерландах (883,78 дол. США /га), а найнижчий – у Латвії (51,4 дол. США /га). На противагу, в Україні – 45,8 дол. США /га.

Загально відомо, що в Україні триває мораторій на продаж земель сільськогосподарського призначення, а отже ринок таких земель не працює, а відповідно і ринкові ціни на ріллю не сформовані. Рейтинг вартості сільськогосподарської землі в Україні за 2018 рік, подано на рис. 3.

Оцінка вартості сільськогосподарської землі здійснювалася за методом капіталізації доходу, який отримують власники паїв від оренди. За середню ціну на рівні області бралося медіанне значення вартості оренди в цій області, згідно з даними Державного комітету статистики.



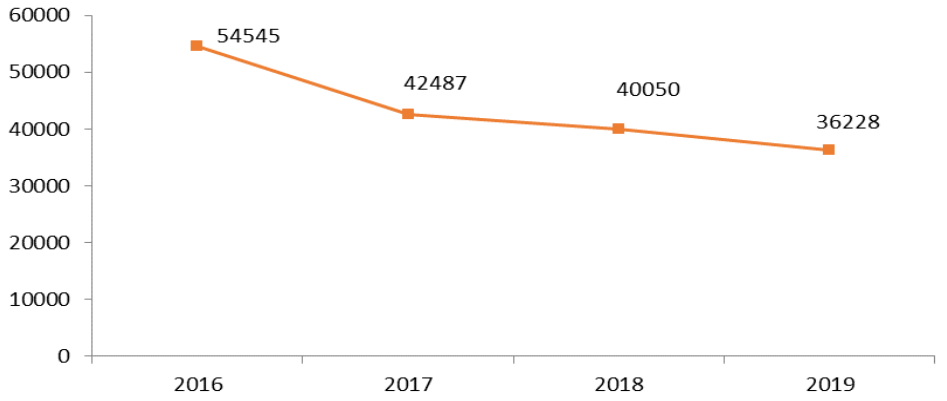
** Складено автором на основі даних [25]*

Рис. 3. Рейтинг вартості сільськогосподарської землі в Україні за 2018 рік, дол. США / га

Найвища ціна продажу сільськогосподарської землі в Україні зафіксована у Черкаській (1670,0 дол. США/га), у Полтавській (1597,0 дол. США /га) та у Київській (1238,0 дол. США /га) областях. Найнижча – у Волинській (564,0 дол. США/га), у Житомирській (613,0 дол. США /га) та у Луганській (665 дол. США /га) областях. Щодо орендної плати сільськогосподарської землі в Україні, то найвищий рівень зафіксовано у Черкаській (84 дол. США/га), у Полтавській (80 дол. США /га) та у Київській (62 дол. США /га) областях. Найнижчий – у Волинській (28 дол. США/га), у Житомирській (31 дол. США /га) та у Луганській (33 дол. США /га) областях. По-перше, таку тенденцію можна пояснити тим, що у західних областях регіонах більше гірської та лісистої місцевості, а на сході та півдні навпаки – степи та поля придатні для рослинництва. По-друге, очевидно, що через дію мораторію на продаж землі занижена ціна оренди землі сільськогосподарського призначення в Україні. Тобто мораторій дозволяє агропідприємству знизити собівартість продукції. При цьому, якщо занижена ціна оренди на землю та міжнародну ціну на свою продукцію, то українські аграрії мають більшу маржу, у порівнянні із конкурентами країн Європейського Союзу.

За прогнозами експертів після зняття мораторію на продаж землі гектар ріллі прогнозовано коштуватиме 2,5 тис. дол. США (близько 70 тис. грн.) [26]. Однак, експерти вказують, що це «занадто оптимістична ціна»: при продажу масивами (100 га і більше) ціна може досягати 2-3 тисячі дол. США, за курсом долара до гривні 55-65 тис.грн. Проте один земельний пай буде коштувати у рази дешевше: 0,8-1,5 тисяч дол. США/га, або 22-41 тис. грн. /га, залежно від кліматичних умов та родючості.

Ціна за гектар землі сількогосподарського призначення в Україні за 2016-2019 роки, подано на рис. 4.



** Складено автором на основі даних [27]*

Рис. 4. Медіанна ціна за гектар землі сількогосподарського призначення в Україні за 2016-2019 роки, грн.

Отже, за аналізований період зафіксовано зниження середньої ціни на землю з 54545 грн. до 36228 грн., тобто на 18317 грн. або на 33% відповідно. При порівнянні доходності вітчизняних земель із землями країн Європейського Союзу, слід враховувати те, що доходність земель, наприклад у Західній Європі вища за рахунок державних дотацій. На противагу, у Польщі аграрій отримує щорічно 900 євро/ га та компенсації на придбану техніку [12].

Можна зазначити, що ринок вже формує ціну на землю. Іншими словами, якщо мораторій на продаж земель не дозволяє відкритої діяльності земельного ринку, то пільговий ринок все-таки знаходить можливості для купівлі- продажу земель. Найчастіше землевласники вдаються до варіантів «відносно чесного продажу/ придбання» землі в умовах дії мораторію: емфітевзису, довгострокової оренди, міни тощо.

Теоретично, ціна земельної ділянки дорівнює річній орендній платі, поділеній на депозитний відсоток. Однак, в Україні через дуже значні інфляційні та девальваційні очікування депозитний відсоток має ненормально високий рівень і в розрахунках ціни (оцінки) аграрних земель не застосовується. Орендна плата сільськогосподарських підприємств України за земельні частки (паї) за 2010 – 2019 роки, подано в таблиці 3.

Таким чином, за аналізований період зафіксоване зростання нормативної грошової оцінки сільськогосподарських угідь з 11605,0 грн./га у 2010 році до 30937,8 грн./га у 2018 році, тобто на 19332,8 грн. відповідно. Орендна плата сільськогосподарських угідь зросла з 272,0 грн./га у 2010 році до 2793,2 грн./га у 2018 році, тобто на 2521,2 грн. відповідно. Зокрема, зростання середньої вартості оренди з 2793,2 грн./га у 2018 році до 3431,5 грн./га. у 2019 році, тобто на 638,3 грн./га або на 23% відповідно, причинена завдяки інтенсифікації проведення земельних аукціонів та зростанню їхньої ефективності.

Тенденції розвитку аграрного сектору свідчать про те, що трансформаційні зміни в оподаткуванні не призвели до катастрофічних наслідків. Так, співвідношення орендної плати до нормативної грошової оцінки землі зросла з 2,3% до 11,5%. Тому важливо продовжити децентралізацію повноважень у даному напрямку: дозволити реєстрацію земельних ділянок в Державному земельному кадастрі (ДЗК) сертифікованим інженерам – землевпорядникам, підсилити роль саморегульованих організацій, затвердити вичерпний перелік усіх документацій із землеустрою. На нашу думку, доцільно повернути оподаткування на 1 га. Це у свою чергу, дозволить, детінізувати частину використання сільськогосподарських земель.

Наприклад, офіційна грошова оцінка (1,1 тис. дол. США/ га) значно менша за ціни аграрних земель у розвинених країнах, що пояснюється декількома причинами. По-перше, Україна – багатоземельна країна і площа аграрних земель у розрахунку на душу населення більша у 2 рази, ніж у Франції, у Великої Британії – у 3 рази, у Німеччині – у 4 рази. По-друге, продуктивність (урожайність) аграрних земель в Україні значно поступається показникам розвинених країн. По-третє, ціни на

рослинницьку продукцію в Україні суттєво нижчі за світові, що стимулює їхній експорт.

Таблиця 3. Орендна плата сільськогосподарських підприємств України за земельні частки (паї) за 2010 – 2019 роки

№ п/п	Показники	Роки				
		2010	2016	2017	2018	2019 (станом на 11.07.19)
1	Нормативна грошова оцінка 1 га сільськогосподарських угідь, грн.	11605,0	29942,0	30937,8	30937,8	29721,0
2	Індексація нормативної грошової оцінки земель для сільськогосподарських угідь, %	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
3	Індекс інфляції (зростання споживчих цін), %	109,1	112,4	113,7	109,8	103,6
4	Орендна плата за 1 га сільськогосподарських угідь, грн.	272,0	1530,0	1369,0	2793,2	3431,5
5	Індекси зростання орендної плати, %	296,7	1719,7	1556,5	3066,9	3555,0
6	Орендна плата до нормативної грошової оцінки землі, %	2,3	5,1	4,4	9,9	11,5
7	Валова продукція рослинництва на 1 га сільськогосподарських угідь (в постійних цінах 2010 р.), млн. грн.	64860,6	113392,6	108601,1	х	х
8	Індекси зростання продуктивності сільськогосподарських угідь (до 2010 р.), %	-	159,8	154,8	х	х
9	Індекси зростання продуктивності сільськогосподарських угідь (до попереднього року), %	97,7	110,0	96,8	х	х
10	Індекси зростання цін на продукцію рослинництва (до 2010 р.), %	-	174,8	167,4	х	х
11	Індекси зростання цін на продукцію рослинництва (до попереднього року), %	93,7	113,9	95,8	х	х
12	Валова продукція рослинництва на 1 га сільськогосподарських угідь (в фактичних цінах), млн. грн.	3147,0	15568,0	10860,1	х	х
13	Частка орендної плати у валовій продукції рослинництва, %	8,6	9,8	12,6	х	х

** Складено автором на основі даних [28; 29; 30; 31]*

Примітка. х – дані відсутні.

Нормативна грошова оцінка земель за 2002, 2003, 2004 та 2006 роки не індексувалася.

Крім того, слід мати на увазі, що ринки оренди і купівлі земель конкурують між собою. При відносно низькому рівні орендної плати не буде високою і ціна купівлі. Але це за умови заборони національним законодавством доступу на ці ринки іноземним інвесторам. Тому на початковому етапі розвитку ринку землі в Україні середня ціна аграрних земель не буде суттєво більшою її сьогоденної офіційної грошової оцінки. Водночас подальша інтеграція України у світовий

економічний простір формуватиме тенденцію поступового зростання цін оренди і купівлі сільськогосподарських угідь у доларовому вимірі [32, с. 35].

Узагальнюючи, слід зазначити, що на сучасному етапі децентралізації місцевого самоврядування і територіальної організації влади виявлено і низку невирішених питань. Зокрема, передача земель державної власності передбачає тільки об'єднаним територіальним громадам. За таких умов виникає коаліція зіткнення інтересів територіальних громад та їх об'єднань.

Стимулювання процесу утворення об'єднання територіальних громад повинна одночасно передбачити і законне право громад на земельну власність. І можливі наслідки такої орієнтацією у випадку, якщо територіальна громада вирішив скористатися своїми законними правами на вихід із об'єднаної громади.

Суть реформи місцевого самоврядування не у грошах, надходження до бюджету. Головним – це право на управління своєю територією. Попри те, що сьогодні п'ята частина сільських і селищних рад поки що не мають чітко визначених територіальних меж. Слід зазначити, що поняття спільна власність на землю об'єднаної територіальної громади значно знизити інтерес невинного суб'єкта управління власністю. Тобто територіальної громади села, селища міста до питань ефективного управління цією власністю: чим далі власник від такої власності, тим менший його інтерес зацікавленість у ефективному використанні.

Отже, на нашу думку процес передачі земель державної власності об'єднаним територіальним громадам повинен закінчуватися передачею виділених земельних ділянок територіальним громадам чітким визначенням їх територіальних меж. А зміни територіальних кордонів органів місцевого самоврядування згідно з ратифіковано Україною у 1997 році Європейською Хартією місцевого самоврядування [33] та статтею 144 «Про звернення до Комітету Верховної Ради України з питань правової політики та правосуддя» [34], не можуть здійснювати без попереднього з'ясування думки місцевих рад, можливо шляхом проведення місцевого референдуму.

Саме на цій основі, на нашу думку, необхідно формувати право територіальної громади на розпорядження, контроль за дотриманням законів, правил використання власниками цих ресурсів і відповідальність громади за їх дотримання на території.

Принаймні зауважимо, що реалізацією вимог розпорядженні уряду від 31 січня 2018 року №60-р [35] передача земельних ділянок об'єднаним територіальним громадам фактично здійснюється не у їх власність, а за всіма ознаками у тимчасове розпорядження.

Таким чином, у майбутньому законів України щодо поліпшення територіальних громад (а не їх об'єднань), необхідно передбачити право громад на власність на передані землі державної власності і право розпорядження контролю за землями територіями, які не можуть бути передані їм у власність. Необхідно внести і відновити зміни до статті 122 Земельного кодексу України яка повинна розглядатись

територіальну громаду об'єднатися територіальних громад як об'єкт власності і розпоряджатися землями.

Висновки з даного дослідження. Відповідальність громади за дотриманням законодавчих вимог щодо порядку використання місцевих ресурсів є базовим елементом системи «успішні територіальні громади – це міцна країна». У свою чергу, це потребує законодавчого удосконалення правил землекористування у масивах земель сільськогосподарського призначення і вирішення питань встановлення меж територіальних громад, у тому числі, надати їм права власності на землі сільськогосподарського призначення, які не можуть бути передані до власності громади. Наприклад, Закон України «Про обіг земель сільськогосподарського призначення», який на теперішній час не прийнято. Однак, зазначений Закон є прогресивним та направлений на унормування земельних відносин, пов'язаних з обігом земельних ділянок сільськогосподарського призначення.

Перспективи подальших досліджень у даному напрямку. Нові проекти на шляху реформи місцевого самоврядування і державної влади в Україні потребують більш детального дослідження і формування конкретних пропозицій щодо порядку і умов включення до територій громад заповідників, інших територій загальнодержавного підпорядкування (полоси відчуження залізниці, магістральних каналів зрошувальних систем, території державних кордонів, військових об’єктів).

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

[1] Розпорядження Кабінету Міністрів України «Питання передачі земельних ділянок сільськогосподарського призначення державної власності у комунальну власність об’єднаних територіальних громад» від 31 січня 2018 р. № 60-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/pitannya-peredachi-1].

[2] Семяновський, В. М. Партисипативне управління як модель управління територіальними громадами / В. М. Семяновський // Статистика України. 2018. №1. С.47–5. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://194.44.12.92:8080/jspui/handle/123456789/3424

[3] Про схвалення Концепції Державної цільової програми розвитку земельних відносин в Україні на період до 2020 року. Розпорядження Кабінет Міністрів України від 17 червня 2009 р. № 743-р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/743-2009-%D1%80].

[4] Охотнікова О. М. Адміністративно-правовий механізм державного управління в сфері землеустрою як складова галузі використання і охорони земель / О. М. Охотнікова, Ю. Б. Фетько // Часопис Київського університету права : укр. наук.-теорет. часоп. / Київ. ун-т права НАН

України, Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України; редкол.: Ю. С. Шемшученко. – Київ, 2016. – Вип. 1. – С. 250–254.

[5] Децентралізація влади: порядок денний на середньострокову перспективу: Аналітична доповідь. / [Жаліло Я. А., Шевченко О. В., Романова В. В. та ін.]; за наук. ред. Я. А. Жаліла. – Київ: НІСД, 2019. – 115 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [https://niss.gov.ua/sites /default/files/2019-05/2019.pdf].

[6] Розпорядження Кабінету Міністрів України «Питання передачі земельних ділянок сільськогосподарського призначення державної власності у комунальну власність об'єднаних територіальних громад» № 60-р від 31 січня 2018 року. [Електроний ресурс]. – Режим доступу: [https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/pitannya-peredachi-1].

[7] Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо добровільного приєднання територіальних громад» № 1851-VIII від 09.02.2017 року. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1851-19].

[8] Моніторинг процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування // Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України. – 2019. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [https://storage.decentralization.gov.ua/uploads/library/file/425/%D0%9C%D0%BE%D0%BDi%D1%82%D0%BE%D1%80%D0%B8%D0%BD%D0%B3__10.07.2019.pdf].

[9] Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України. – 2019. [Електронний ресурс] / Режим доступу: [https://storage.decentralization.gov.ua/uploads/library/file/396/ 10.04.2019.pdf].

[10] Офіційний сайт Державної служби України з питань геодезії, картографії та кадастру [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [land@land.gov.ua].

[11] Розпорядження Кабінету Міністрів України «Питання передачі земельних ділянок сільськогосподарського призначення державної власності у комунальну власність об'єднаних територіальних громад» № 60-р від 31 січня 2018 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/pitannya-peredachi-1].

[12] Законодавство України. Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вирішення питання колективної власності на землю, удосконалення правил землекористування у масивах земель с/г призначення, запобігання рейдерству та стимулювання зрошення в Україні» від 19 серпня 2018 року №2498-VIII. [Електроний ресурс]. – Режим доступу: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2498-19].

[13] Варналій З. С. Державна регіональна політика України: особливості та стратегічні пріоритети: Монографія / за ред. З.С. Варналія. – К.: НІСД, 2007. – 820 с.

[14] Mazievich T. Theoretical arguments for ecological decentralization usefulness in Ukraine / T. Mazievich // Oxford Review of Economic Policy. –Issue 4 (2). – Vol.34. –Oxford University Press, 2018. –P. 906 – 918.

[15] Taxation trends in the European Union – Data for the EU Member States, Iceland and Norway / European Commission. – Luxembourg : Publications office of the European Union, 2010 – 430 p.

[16] Корнєєв Ю. В. Контроль за використанням та охороною земель транспорту України / Ю. В. Корнєєв // Юридичний вісник. Повітряне і космічне право. – 2009. – No 3. – С. 65-69. [Електроний ресурс]. – Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Npnau_2009_3_17].

[17] Tiebout C. An Economic Theory of Fiscal Decentralization / C. Tiebout // Public Finances: Needs, Sources and Utilization. – Princeton, New Jersey, 1961. – P. 79-96.

[18] Миклащук І. Передали на місця? Три проблеми з землею для ОТГ / Миклащук І. // Економічна правда. [Електроний ресурс]. – Режим доступу: [https://www.epravda.com.ua/columns/2019/04/12/646954/].

[19] Миклащук І. Передали на місця? Три проблеми з землею для ОТГ / Миклащук І. // Економічна правда. [Електроний ресурс]. – Режим доступу: [https://www.epravda.com.ua/columns/2019/04/12/646954/].

[20] Децентралізація влади: порядок денний на середньострокову перспективу: Аналітична доповідь. / [Жаліло Я. А., Шевченко О. В., Романова В. В. та ін.]; за наук. ред. Я. А. Жаліла. – Київ: НІСД, 2019. – 115 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [https://niss.gov.ua/sites/default/files/2019-05/2019.pdf].

[21] Проект Закону про внесення змін до Податкового кодексу України (щодо додаткових заходів з підвищення соціального захисту власників земельних ділянок, земельних часток (паїв) сільськогосподарського призначення) № 10445 від 11.07.2019. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=66203].

[22] Eurostat . Agricultural land prices and rents. [Electronic resource]. – Access mode: [https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/8756523/5-21032018-AP-EN.pdf/b1d0ffd3-f75b-40cc-b53f-f22f68d541df].

[23] Eurostat . Agricultural land prices and rents. [Electronic resource]. – Access mode: [https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/8756523/5-21032018-AP-EN.pdf/b1d0ffd3-f75b-40cc-b53f-f22f68d541df].

[24] Eurostat . Agricultural land prices and rents. [Electronic resource]. – Access mode: [https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/8756523/5-21032018-AP-EN.pdf/b1d0ffd3-f75b-40cc-b53f-f22f68d541df].

[25] Бізнес Цензор. Аграрний ринок. Скільки коштують українські чорноземи. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [https://biz.censor.net.ua/resonance/3083467/sklki_koshtuyut_ukransk_chornozemi].

[26] Agropolit. Названо ціну землі за гектар після зняття мораторію. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [https://agropolit.com/news/7350-nazvana-tsina-zemli-za-gektar-pislya-znyattya-moratoriyu].

[27] Офіційний сайт VoxUkraine. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [https://24tv.ua/novini_neruhomosti_tag6177/]

[28] Офіційний сайт Міністерства фінансів. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [https://index.minfin.com.ua/ua/economy/index/inflation/2017].

[29] Офіційний сайт Державна служба статистики України. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2017/sg/pro_sg/arch_pro_sg_p.htm].

[30] Офіційний сайт Державна служба України з питань геодезії, картографії та кадастру [https://land.gov.ua/info/derzhheokadastr-povidomliaie-pro-znachennia-koefitsiientu-indeksatsii-normatyvnoi-hroshovoi-otsinky-zemel-za-2017-rik/].

[31] Офіційний сайт Агрополіт. Оренда сільськогосподарських земель (державних і приватних) за 2018-й – аналіз по областях. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [https://agropolit.com/blog/292-orenda-silskogospodarskih-zemel-derjavnih-i-privatnih-za-2018-y--analiz-po-oblastyah].

[32] Аграрний і сільський розвиток для зростання та оновлення української економіки : наукова доповідь / за ред. чл.-кор. НАН України Бородіної О.М., д-ра екон. наук Шубравської О.В. ; НАН України, ДУ «Ін-т екон. та прогнозув. НАН України». – К., 2018. – 152 с.

[33] Законодавство України. Європейська хартія місцевого самоврядування// Офіційний вісник країни № 24 від 03.04.2015 року. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/en/994_036#n30].

[34] Законодавство України «Про звернення до Комітету Верховної Ради України з питань правової політики та правосуддя» № 122 від 9 серпня 2018 року. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0122359-18?lang=en].

[35] Розпорядження Кабінету Міністрів України «Питання передачі земельних ділянок сільськогосподарського призначення державної власності у комунальну власність об'єднаних територіальних громад» № 60-р від 31 січня 2018 року. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/pitannya-peredachi-1].