

УДК 338.1:338.23

МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ РОЗВИТКУ СІЛЬСЬКИХ ТЕРИТОРІЙ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН

Р. Ступень, к. е. н.

ORCID ID: 0000-0002-4951-2838

Львівський національний аграрний університет

Н. Ступень, д. е. н.

ORCID ID: 0000-0003-1238-4016

НУ «Львівська політехніка»

І. Пономарчук, аспірант

ORCID ID: 0000-0003-3744-7693

Львівський національний аграрний університет

<https://doi.org/10.31734/architecture2019.20.094>

Ступень Р., Ступень Н., Пономарчук І. Методологічні засади розвитку сільських територій в умовах децентралізації земельних відносин

У статті розглянуто особливості розвитку сільських територій в умовах децентралізації земельних відносин, що забезпечить підвищення фінансової та функціональної спроможності органів місцевого самоврядування вирішувати на місцях питання забезпечення життєдіяльності об'єднаних територіальних громад. Встановлено, що децентралізація земельних відносин вимагає законодавчого регулювання та методологічного вивчення проблеми функціонування ефективної системи управління землекористуванням. За завдання поставлено обґрунтувати методологічні засади організації й розвитку сільських територій в умовах децентралізації влади та реформування адміністративно-територіального устрою. З цією метою досліджено науково-методологічні основи з організації розвитку сільських територій, визначено їх особливості як об'єкта дослідження, що мають вплив на вибір методів аналізу сучасного стану та оцінки рівня наявних проблем. Визначено переваги децентралізації для розвитку регіонів, територіальних громад та суб'єктів сільськогосподарської діяльності на місцевому рівні. Запропоновано схему функціональної діяльності органів управління землекористуванням на місцевому рівні при переході до децентралізованої моделі управління. На місцевому рівні визначено завдання, механізми досягнення цілей, інструменти щодо їх реалізації у сфері регулювання земельних відносин та охорони земель. Подано алгоритм передачі земельних ділянок сільськогосподарського призначення державної власності у комунальну власність об'єднаних територіальних громад. Розкрито позитивні сторони такого механізму. Доведено, що децентралізація земельних відносин дасть змогу забезпечити посилення ролі сільських громад у плануванні, використанні та нарощуванні соціально-економічного потенціалу територій.

Ключові слова: сталий розвиток, сільські території, децентралізація, земельні відносини, об'єднані територіальні громади.

Stupen R., Stupen N., Ponomarchuk I. Methodological principles of development of agricultural territories in terms of land relations decentralization

The article considers the features of rural territories development due to land relations decentralization, which will increase the financial and functional capacity of local self-government bodies to head on the issues of vital function support of the united territorial communities. It is confirmed that land relations decentralization requires the legislative regulation and methodological study of the problem of functioning of an effective land use management system. The task is to substantiate the methodological principles of the organization and development of rural territories due to decentralization of authority and reforming of the administrative and territorial organization. To study the scientific and methodological foundations for the rural territories development, it is necessary to determine their features as a research object, which have had an impact on the choice of analysis methods of the current conditions and assessment of the degree of existing problems. The work outlines advantages of decentralization for the development of regions, territorial communities, and agricultural business entities at the local level. The authors of the research propose a scheme of functional activity of the land use management bodies at the local level while transferring to the decentralized management model. In addition, the article identifies the tasks, mechanisms for the goal achieving, tools for their implementation in the field of land relations regulation and land protection at the local level. The algorithm of the transfer of agricultural land plots of state ownership to the communal property of the united territorial communities is suggested in the work. The authors outline positive aspects of such mechanism. It is argued that land relations decentralization will support strengthening of the role of rural communities in planning, using and increasing of the social and economic potential of the territories.

Key words: sustainable development, rural territories, decentralization, land relations, united territorial communities.

Постановка проблеми. Розвиток сільських територій є одним з основних напрямів державної політики, спрямованої на підвищення стандартів життя сільського населення, зростання ефективності функціонування аграрного виробництва, покращання стану довкілля. З метою забезпечення сталого розвитку сільських територій створено передумови для децентралізації влади за рахунок практичної реалізації реформи місцевого самоврядування, спрямованої на бюджетну децентралізацію, підвищення фінансової та функціональної спроможності органів місцевого самоврядування вирішувати на місцях питання забезпечення життєдіяльності об'єднаних територіальних громад. На шляху децентралізації основними проблемами залишається наявність протиріч у законодавстві та відсутність чіткого розподілу повноважень на різних рівнях управління. Стимулом до об'єднання територіальних громад стане механізм перерозподілу бюджету та повноважень до місцевого рівня від міст обласного значення, а також узаконення механізму передачі земельних ділянок сільськогосподарського призначення за межами населених пунктів об'єднаним територіальним громадам. Децентралізація земельних відносин є необхідним процесом, а її організація, особливості формування вимагають законодавчого регулювання та методологічного вивчення проблеми функціонування ефективної системи управління землекористуванням.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Вчені Д. Бабміндра, О. Гуторов, А. Даниленко, О. Дорош, О. Ульяновченко, М. Хвесик, В. Шиян зробили значний внесок у вирішення проблем розвитку сільських територій. Покращання соціальної та економічної ситуації на селі вони пов'язують з необхідністю розподілу повноважень державних органів влади та місцевого самоврядування за умови децентралізації влади.

Постановка завдання. Наше завдання – обґрунтувати методологічні засади організації й розвитку сільських територій в умовах децентралізації влади та реформування адміністративно-територіального устрою.

Виклад основного матеріалу. Досліджуючи науково-методологічні засади організації розвитку сільських територій, визначено особливості останніх як об'єкта дослідження, що мають вплив на вибір методів аналізу сучасного стану та оцінки рівня наявних проблем, серед яких [7]:

– багатофункціональний характер, соціально-економічна, виробничо-господарська база аграрної сфери економіки;

– функціонування та розвиток не ізольовані, а в рамках регіональної та загальнодержавної політики;

– становлення та ефективне функціонування сільських територій безпосередньо залежать від рівня синхронізації розвитку всіх її складових;

– важливою передумовою ефективного функціонування сільських територій є всебічно опрацьований план їх системного розвитку з орієнтацією на кінцеві результати;

– ключовими чинниками розвитку сільських територій є децентралізація процесів управління територіальним розвитком та створення ефективних сільських громад;

– основою розвитку сільських територій є розвиток на них підприємництва;

– ключовим інструментом політики системного розвитку сільських територій має стати розвиток соціальної інфраструктури;

– програма розвитку сільських територій повинна відповідати стратегічним напрямкам розвитку українського села та європейській практиці.

Досконала структура управління сільськими територіями в умовах децентралізації влади є важливим чинником розвитку сільських територій. Адже, як зазначає О. Гуторов [1], децентралізація для сільських територій передбачає процес розширення та зміцнення їхніх прав та повноважень за одночасного звуження прав і повноважень відповідних центральних органів управління з метою оптимізації та підвищення ефективності управління суспільно важливими справами, найповнішої реалізації місцевих інтересів. Серед очікуваних наслідків, що зумовлюють тенденцію передачі більшого обсягу повноважень та відповідальності сільським громадам, можна виділити насамперед ефективний місцевий розвиток, впровадження демократії та захист прав громадян.

Концепція децентралізації передбачає заміщення в інституційному та функціональному аспектах моделі централізованої державної влади на управління системою органів місцевого самоврядування, що реалізують об'єднані територіальні громади. Децентралізація влади створить можливості для розвитку регіонів, територіальних громад та суб'єктів сільськогосподарської діяльності на місцевому рівні [2]. Схему функціональної діяльності органів управління землекористуванням на місцевому рівні при переході до децентралізованої моделі управління наведено на

рис. 1. На місцевому рівні у сфері регулювання земельних відносин та охорони земель варто окреслити відповідно до алгоритму перелік поставлених завдань → механізми досягнення цілей → визначення інструментів щодо їх реалізації.

Концепцією реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [6] передбачено, що серед основних повноважень органів місцевого самоврядування на базовому рівні є забезпечення планування розвитку території громади, вирішення питань забудови території (відведення земельних ділянок, надання дозволів на будівництво, прийняття в експлуатацію будівель) та благоустрій території.

Проект Закону України № 3510 «Про віднесення земель державної власності за межами населених пунктів до комунальної власності об'єднаних територіальних громад» [4] передбачає формування земель комунальної власності в межах і за межами населених пунктів. Водночас у законопроекті № 4355 «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо роз-

ширення повноважень органів місцевого самоврядування з управління земельними ресурсами та посилення державного контролю за використанням і охороною земель» [5] запропоновано розширити повноваження органів місцевого самоврядування у сфері земельних відносин за рахунок обмеження органів виконавчої влади, а саме за рахунок того, щоб передати сільським, селищним та міським радам землі державної власності за межами населених пунктів у комунальну власність (крім земель оборони та земель природно-заповідного фонду), а також право погоджувати зміну цільового призначення земельних ділянок приватної власності не тільки в межах населеного пункту, а й поза ним. Алгоритм передачі Держгеокадастром земельних ділянок сільськогосподарського призначення державної власності у власність ОТГ згідно з розпорядженням Кабінету Міністрів України «Про передачу земельних ділянок сільськогосподарського призначення державної власності у комунальну власність об'єднаних територіальних громад» від 31 січня 2018 р. [3] зображено на рис. 2.



Рис. 1. Логічна схема повноважень об'єднаних територіальних громад у сфері регулювання земельних відносин на місцевому рівні управління



Рис. 2. Алгоритм передачі Держгеокадастром земельних ділянок сільськогосподарського призначення державної власності у власність ОТГ

Позитивним є те, що обов'язковим етапом механізму передачі земельних ділянок сільськогосподарського призначення за межами населених пунктів об'єднаним територіальним громадам є проведення інвентаризації земель, внесення інформації про кількісні та якісні характеристики, реєстрація права комунальної власності в Державному реєстрі речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень. Передача повноважень від Держгеокадастру щодо розпорядження землями сільськогосподарського призначення державної власності до об'єднаних територіальних громад усуне бюрократичні й корупційні ризики та надасть органам місцевого самоврядування важелі впливу на місцях. Об'єднані територіальні громади зможуть розпоряджатися переданими земельними ділянками, що забезпечить додаткові надходження до місцевих бюджетів від сплати рентних платежів за землю.

Висновки. Оцінка та аналіз законодавчого, методологічного, управлінського аспектів сталого розвитку сільських територій в умовах децентралізації земельних відносин дасть змогу забезпечити посилення ролі сільських громад у плануванні, використанні та нарощуванні соціально-економічного потенціалу територій. Децентралізація земельних відносин передбачає розвиток сільськогосподарського виробництва, залучення інвестицій, збільшення надходжень до місцевих бюджетів, зниження рівня корупції у цій сфері. Відповідна реформа створить умови для фінансування сільських громад, які самостійно використовуватимуть наявний у них земельний потенціал. Децентралізація існуючої системи повноважень у сфері земельних відносин забезпечить стабільний шлях до підвищення якості життя сільського населення, економічного зростання надходжень до місцевих бюджетів унаслідок ефективної системи управління в цій сфері.

Бібліографічний список

1. Гуроров О. І. Розвиток сільських територій в умовах децентралізації. *Глобальні та національні проблеми економіки*. 2014. № 2. URL: <http://global-national.in.ua/vipusk-1-2014/212-gutorov-o-irozvitok-silskih-teritorij-v-umovakh-detsentralizatsiji> (дата звернення: 17.01.2019).
2. Дорош О. С., Мельник Д. М., Дорош А. Й. Концепт розподілу функцій управління землекористуванням в контексті розвитку територіальних громад. *Збалансоване природокористування*. 2017. № 3. С. 97–104.
3. Питання передачі земельних ділянок сільськогосподарського призначення державної власності у комунальну власність об'єднаних територіальних громад: розпорядження Кабінету Міністрів України від 31.01.2018 р. № 60-р. URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/pitannya-peredachi-1> (дата звернення: 17.01.2019).
4. Про віднесення земель державної власності за межами населених пунктів до комунальної власності об'єднаних територіальних громад: проект Закону України від 24.11.2015 р. № 3510. URL: http://w1.cl.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=57179 (дата звернення: 21.12.2018).
5. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування з управління земельними ресурсами та посилення державного контролю за використанням і охороною земель: проект Закону України від 31.03.2016 р. № 4355. URL: http://w1.cl.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=58610 (дата звернення: 29.01.2019).
6. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 р. № 333-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80> (дата звернення: 31.01.2019).
7. Смушак М. В. Науково-методологічні основи організації системного розвитку сільських територій України. *Економіка: проблеми теорії та практики*. 2005. № 209. С. 247–254.

Стаття надійшла 26.03.2019.