

7. Голодрига П. Я., Зленко В. А., Чекмарев Л. А. Методические рекомендации по клональному микроразмножению винограда. Ялта : ВНИИВ, 1986. 56 с.

8. Зеленянська Н. М. Особливості перебігу основних фізіолого-біохімічних процесів мікроклонів винограду на структурованих поживних середовищах. *Виноградарство і виноробство*. 2019. Вип. 56. С. 56-67.

УДК 332.2.021.8:330.341.2(477)

DOI <https://doi.org/10.32851/2226-0099.2022.123.11>

ІНСТИТУЦІЙНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ФОРМУВАННЯ ЗЕМЛЕКОРИСТУВАННЯ У НОВОУТВОРЕНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАДАХ

Кушнірук Т.М. – к.с.-г.н.,

доцент кафедри садово-паркового господарства, геодезії і землеустрою,
Подільський державний університет

Ясінецька І.А. – д.е.н.,

професор кафедри садово-паркового господарства, геодезії та землеустрою,
Подільський державний університет

Додурич В.В. – асистент кафедри садово-паркового господарства,
геодезії і землеустрою

Подільський державний університет

Розглянуто основні теоретичні положення про забезпечення формування землекористування у новоутворених територіальних громадах. Визначено, що громада визначається як адміністративно-територіальна одиниця базового рівня, до складу якої входять один або декілька населених пунктів. Водночас не йдеться про об'єднані територіальні громади, незважаючи на те, що процес їхнього формування не завершено. Проаналізовано суть питань територіальних громад. Під час формування територіальних громад доцільно враховувати їхні правові ознаки, зокрема володіння правом юридичної особи і можливість бути суб'єктом цивільно-правових відносин. Під час планування території громад і впровадження будь-яких ініціатив із місцевого економічного розвитку надається перевага таким принципам, як комплексний підхід, стратегічне планування, законодавче забезпечення прав і повноважень територіальних громад, партнерство. Проведено системний аналіз теоретичного значення методологічних засад землекористування у новоутворених територіальних громадах. Запропоновано сформувані цілісне територіальне просторове середовище життєдіяльності територіальної громади, в якому земельні та інші природні ресурси стають основним матеріальним об'єктом децентралізації повноважень щодо використання активів (громади мають управляти всіма ресурсами як єдиним цілим); надати повноваження щодо контролю і санкціонування управління земельними та іншими природними ресурсами місцевих громад територіальній громаді; створити дієву систему місцевого самоврядування, державного управління, корпоративної економіки земле- та природокористування із залученням усіх зацікавлених сторін: бізнесу, громад і держави.

Як свідчать наведені дослідження, процеси децентралізації в Україні потребують суттєвих змін застосування норм права у сфері земельних відносин. Ми вважаємо за доцільне на законодавчому рівні закріпити визначення дефініції «об'єднана територіальна громада» як базового рівня адміністративно-територіального устрою із установленими межами, утвореними внаслідок добровільного об'єднання суміжних територіальних громад сіл, селищ, міст, які мають єдиний адміністративний центр, органи місцевого самоврядування із визначеними повноваженнями між суб'єктами управлінської діяльності, їхнім статусом і компетенціями.

Ключові слова: децентралізація, землекористування, територіальна громада, інституційне забезпечення, органи місцевого самоврядування, органи виконавчої влади.

Yasinetska I.A., Kushniruk T.M., Dodurych V.V. Institutional support for land use formation in newly established territorial communities

The main theoretical provisions for ensuring the formation of land use in the newly formed territorial communities are considered. It is determined that the community is defined as an administrative-territorial unit of the basic level, which includes one or more settlements. This is not a matter of united territorial communities, despite the fact that the process of their formation has not been completed. The essence of the issues of territorial communities is analyzed. When forming territorial communities, it is expedient to take into account their legal features, in particular: possession of the right of a legal entity; opportunity to be a subject of civil law relations. When planning the territory of communities and implementing any local economic development initiatives, preference is given to such principles as an integrated approach, strategic planning, legislative support for the rights and powers of local communities and partnership. A systemic analysis of the theoretical significance of the methodological principles of land use in the newly formed territorial communities is made. It is proposed to form an integral territorial spatial environment of the territorial community, in which land and other natural resources will be the main material object of decentralization of powers to use assets (communities should manage all resources as a whole), provide powers to control and authorize land and other natural resources, resources of local communities to the territorial community, to create an effective system of local self-government, public administration, corporate economy of land and nature management with the involvement of all stakeholders – business, communities, and the state.

According to the above studies, decentralization processes in Ukraine require significant changes in the application of legal norms in the field of land relations. We consider it expedient to establish at the legislative level the definition of a united territorial community as the basic level of administrative-territorial organization with established boundaries, which is formed as a result of voluntary association of adjacent territorial communities of villages, towns, cities, has a single administrative center, local governments, defined powers between the subjects of management, their status and competencies.

Key words: *decentralization, land use, territorial community, institutional support, local self-government bodies, executive bodies.*

Постановка проблеми. У квітні 2014 року започатковано реформу децентралізації в Україні, схвалено Концепцію реформування місцевого самоврядування і територіальної організації влади. Відповідно до Закону України «Про об'єднання територіальних громад» і Методики формування спроможних територіальних громад визначено основний напрям децентралізації – створення добровільних об'єднань територіальних громад. Станом на 10 вересня 2018 року впродовж 2015-2018 рр. 3702 територіальні громади в Україні утворили 831 об'єднану територіальну громаду. Середня кількість населення однієї об'єднаної територіальної громади становить 8535 чоловік. Незважаючи на низку прийнятих законодавчих і нормативних документів, виникло чимало ускладнень, пов'язаних із формуванням землекористування в межах територій утворених громад, що призводить до порушення екологічної безпеки у сфері землекористування і негативних наслідків життєзабезпечення населення.

Тому формування землекористування у межах територій новоутворених територіальних громад набуває особливого значення. Через це інституційні зміни земельних відносин мають стати вирішальними під час упровадження концепції сталого розвитку території громад. Існує потреба в оновленні інституційного середовища розвитку землекористування цих територій, що сприятиме формуванню цілісної господарської системи, що базується на гармонії інтересів територіальної громади, приватних індивідуальних інтересів господарюючих суб'єктів і бізнесу. Досягти цього можна шляхом запровадження інновацій в управлінські рішення в межах забезпечення процесів самовідтворення господарської діяльності у територіальних громадах та з урахуванням змін інститутів в єдиному ланцюзі дій, спрямованих на відтворення соціо-еколого-економічного простору.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У цьому контексті інституційне забезпечення формування землекористування в межах територій новостворених територіальних громад потребує наукового обґрунтування, оскільки воно має визначатися пріоритетами сталого (збалансованого) розвитку.

Детально теоретичні підходи до державного управління розвитком територіальних громад розвинули В. Куйбіда, С. Саханенко, Ю. Шаров та інші науковці. Багато дослідників вивчали питання про визначення і статус територіальних громад, такі як В. Бабаєв, В. Мамонова, В. Наконечний, Ю. Куц та інші. Цікаві теоретичні та практичні напрацювання щодо проблем еколого-економічних засад розвитку землеустрою на місцевому рівні, інституціоналізації управління земельними та іншими природними ресурсами містяться у науковому доробку І. К. Бистрякова, В. М. Будзяка, В. А. Голяна, Д. С. Добряка, Й. М. Дороша, О. С. Дорош, Ш. І. Ібатулліна, А. Г. Мартина, Л. Я. Новаковського, І. О. Новаковської, А. М. Третьяка, В. М. Третьяк та інших науковців.

Проте дискусійним і не досить розкритим є питання про повноцінне інституційне забезпечення формування і розвитку землекористування в новостворених територіальних громадах, яке потребує вдосконалення у частині імплементації у систему земельних відносин нових інституційних ланок, що сприятимуть посиленню капіталізації землегосподарської діяльності, розбудові землеохоронної інфраструктури. Тому пошук шляхів вирішення цих питань є науковою і практичною проблемою, актуальність якої зумовила вибір теми дослідження.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Унаслідок цього виникла необхідність проведення системного аналізу теоретико-методологічного обґрунтування дослідження теоретичного базису створення і функціонування територіальних громад як форми організації місцевої влади, що відіграє особливу роль у становленні, ефективності функціонування та забезпеченні відповідного рівня економічного розвитку цих спільнот. У контексті зазначеного вище наукове обґрунтування сутності поняття «територіальна громада», її правового статусу, функцій, ознак, принципів, компетенції, форм діяльності та інших аспектів сприятиме глибшому розумінню ключових підходів до формування територіальних громад, системи землекористування в Україні в межах їхніх територій. Цього потребують швидкі технологічні, політичні, економічні та соціальні трансформації, які мають відповідати креативним змінам у плануванні, а також пошук нових шляхів розвитку громад. Окрім того, ключовим аспектом у цьому процесі є усвідомлення того, що формування територіальних громад – це захист їхніх інтересів, а децентралізація влади – перерозподіл повноважень.

Формулювання цілей статті. Основними цілями роботи є обґрунтування теоретико-методичних підходів і практичних рекомендацій із інституційного забезпечення формування землекористування у новостворених територіальних громадах.

Виклад основного матеріалу дослідження. На сучасному етапі планування розвитку територій громад є проблеми, що вирішуються за допомогою інституційних підходів до формування державної політики. Серед цих проблем можна виділити такі: відсутність належного нормативно-правового забезпечення і державного органу, який відповідатиме за здійснення управління цим процесом, а також неефективне чинне законодавство стосовно регулювання планування розвитку.

Статтю 13 Конституції України задекларовано, що земля є об'єктом права власності українського народу, від імені якого права власника здійснюють органи державної влади та органи місцевого самоврядування.

План заходів із реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування і територіальної організації влади в Україні, затверджений Урядом 18.06.2014 р., передбачав внесення до кінця року змін до Конституції України, Земельного кодексу України, закону про місцеві вибори, а також урегулювання на законодавчому рівні питань про адміністративно-територіальний устрій держави. Проте реалізація завдань законодавчого етапу Концепції із об'єктивних причин дещо затягнулась і перенесена на більш пізній період.

Концепт децентралізації передбачає заміщення в інституційному і функціональному аспектах централізованої державної влади, управління системою місцевої влади і самоврядування, що реалізується самоврядними територіальними (місцевими) громадами.

Громада визначається як адміністративно-територіальна одиниця базового рівня, до складу якої входять один або кілька населених пунктів. Водночас не йдеться про об'єднані територіальні громади, незважаючи на те, що процес їх формування не завершено. Отже, функціонують два поняття – «*громада*» та «*об'єднана територіальна громада*» водночас. Базовий (початковий) рівень адміністративно-територіальної одиниці становлять сільські, селищні та міські громади. Адміністративні (сільські) райони віднесено до другого, адміністративні області – до третього рівнів. Райони у містах мають особливий статус, який регулюється законодавством України [1].

Під час формування територіальних громад доцільно враховувати їхні правові ознаки, зокрема володіння правом юридичної особи і можливість бути суб'єктом цивільно-правових відносин. Під час планування території громад і впровадження будь-яких ініціатив із місцевого економічного розвитку надається перевага таким принципам, як комплексний підхід, стратегічне планування, законодавче забезпечення прав і повноважень територіальних громад, партнерство [2].

Найважливішим принципом, якого потрібно дотримуватися під час планування розвитку територій громад, є верховенство права, згідно з яким усі правила і нормативно-правові акти приймаються в установленому законом порядку та реалізуються неупереджено. Принцип інноваційності передбачає розроблення і впровадження у практику нових пілотних програм, а також вивчення досвіду інших, що сприятиме досягненню кращих результатів.

У цьому контексті принцип відкритості та прозорості набуває важливого значення, оскільки публічний доступ до інформації дає змогу громадськості як відстежувати діяльність органів місцевого самоврядування, так і долучатися до неї [3].

Успіх планування значною мірою залежить від способів і методів його реалізації та потребує підходів, які є креативними та адаптуються до динамічних проблем, із якими стикаються громади. Нестандартність мислення має стати нормою, а не винятком, що є сутністю дотримання принципу творчості та креативності під час планування територій.

Формування дієздатних територіальних громад, які би володіли відповідними ресурсами, територією та об'єктами соціальної інфраструктури, потрібними для ефективного виконання покладених на органи місцевого самоврядування завдань і функцій, здійснюється згідно із прийнятим 5 лютого 2015 р. Законом України «Про добровільне об'єднання територіальних громад». Відповідно до його статті 11 Постановою Кабінету Міністрів України № 214 від 8 квітня 2015 р. затверджено Методику формування спроможних територіальних громад [2]. У ній визначено, що *спроможна територіальна громада* – це територіальні громади сіл (селищ, міст), які внаслідок добровільного об'єднання здатні самостійно або

через відповідні органи місцевого самоврядування забезпечити належний рівень надання послуг, зокрема у сфері освіти, культури, охорони здоров'я, соціального захисту, житлово-комунального господарства, з урахуванням кадрових ресурсів, фінансового забезпечення і розвитку інфраструктури відповідної адміністративно-територіальної одиниці.

Це саме той шлях, котрим має рухатись Україна, адже будь-який розвиток є складним процесом, який має відбуватися системно, оскільки управління земельними та іншими природними ресурсами, а також землекористуванням є важливою інноваційною домінантою збалансованого розвитку країни, регіонів, територіальних громад, суб'єктів сільськогосподарської діяльності. Під час здійснення процесів децентралізації слід пам'ятати, що децентралізація – це не поділ країни, а створення можливостей для розвитку всього державного простору на основі пріоритету повноважень громад, які об'єднують мешканців міст, селищ і сіл.

Інституційним шляхом в Україні управління у сфері земельних відносин здійснюють органи державної виконавчої влади і місцевого самоврядування.

Державна служба України з питань геодезії, картографії і кадастру (далі – Держгеокадастр) є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через віцепрем'єр-міністра України – Міністра регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства, який реалізує державну політику у сфері топографо-геодезичної і картографічної діяльності та земельних відносин, а також Державного земельного кадастру.

На Державну службу з геодезії, картографії та кадастру України покладено такі повноваження: адміністративне управління державним земельним кадастром; видавання кваліфікаційних сертифікатів інженерам-землевпорядникам на виконання землевпорядних робіт; видавання кваліфікаційних свідоцтв оцінювачам про здійснення діяльності з оцінювання (ринкової) вартості земельних ділянок; виконання державної експертизи землевпорядної документації; ведення моніторингу земель; надання земель сільськогосподарського призначення у власність або користування [4].

Ми вважаємо, що владні структури в Україні характеризуються високим ступенем централізації «зверху-донизу» (від відповідних органів центральної виконавчої влади до територіальних громад), а представницькі органи на місцях не забезпечують проведення ефективної політики в інтересах територіальних громад. Це означає, що інституційне середовище формувалося за централізованим підходом до управління землекористуванням, тому переорієнтація на децентралізовану модель системи управління виявилася складним завданням.

Статтею 143 Конституції України визначено повноваження територіальних громад в Україні, до яких відносяться такі: управління майном, що є у комунальній власності, прямо або через утворені ними органи місцевого самоврядування; затвердження програм соціально-економічного і культурного розвитку та контроль за їх виконанням; затвердження бюджетів відповідних адміністративно-територіальних одиниць і контроль за їх виконанням; установлення місцевих податків і зборів відповідно до чинного законодавства; забезпечення проведення місцевих референдумів і реалізації їхніх результатів; утворення, реорганізація і ліквідація комунальних підприємств, організацій та установ, а також здійснення контролю за їх діяльністю; вирішення інших питань місцевого значення, що належать до їхньої компетенції [5]. Таким чином, територіальна громада за Конституцією України уповноважена вирішувати всі питання місцевого значення.

Висновки. Концепт децентралізації в урегулюванні окреслених проблемних питань про гармонійний розвиток територій об'єднаних громад передбачає зміни як в інституційному, так і функціональному аспектах реалізації самоврядними територіальними громадами. Із цією метою потрібно: по-перше, сприяти формуванню цілісного територіального просторового середовища життєдіяльності територіальної громади, в якому земельні та інші природні ресурси є основним матеріальним об'єктом децентралізації повноважень щодо використання активів (громади мають управляти всіма ресурсами як єдиним цілим); по-друге, надати повноваження щодо контролю і санкціонування управління земельними та іншими природними ресурсами місцевих громад територіальній громаді; по-третє, створити дієву систему місцевого самоврядування, державного управління, корпоративної економіки земле- та природокористування із залученням усіх зацікавлених сторін: бізнесу, громад і держави.

Як свідчать наведені дослідження, процеси децентралізації в Україні потребують суттєвих змін застосування норм права у сфері земельних відносин. Ми вважаємо за доцільне на законодавчому рівні закріпити визначення дефініції «об'єднана територіальна громада» як базового рівня адміністративно-територіального устрою з установленими межами, утвореного внаслідок добровільного об'єднання суміжних територіальних громад сіл, селищ, міст, який має єдиний адміністративний центр, органи місцевого самоврядування із визначеними повноваженнями між суб'єктами управлінської діяльності, їхнім статусом і компетенціями.

Запропонований науковий підхід дозволить уникнути правових колізій і позитивно вплине на унормування земельних відносин територій новоутворених громад.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ:

1. Мамонова В. В., Кожуріна В. М. Визначення базових понять земельної децентралізації. *Теорія та практика державного управління*. 2018. № 1(60). URL: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/tpdu/2018-1/doc/3/01.pdf>.
2. Про добровільне об'єднання територіальних громад : Закон України від 5.02.2015 р. № 157-VIII. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/157-19>.
3. Павлюк А.П. Територіальна громада як базова ланка адміністративно-територіального устрою України: проблеми та перспективи реформування : аналіт. доп. Київ : НІСД, 2016. 61 с.
4. Територіальна громада: поняття, функції, роль, правовий статус: навч. матеріали онлайн (pidruchniki. website). 2018. URL: http://pidruchniki.com/12720204/finansiv/funktsiyi_mistsevih_finansiv#767.
5. Третяк А.М., Третяк В.М., Прядка Т.М., Третяк Н.А. Територіальне планування землекористування в контексті формування фінансової стійкості об'єднаних територіальних громад. *Землеустрій, кадастр і моніторинг земель*. 2017. № 1. С. 21-27. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Zemleustriy_2017_1_6.