

ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ ТА АДМІНІСТРУВАННЯ

УДК 332.2: 330.3

JEL D620, Q150, R520

Інституційні пастки земельної реформи в контексті сталого розвитку громад і територій

Захарченко В.І. 

Вінницький національний аграрний університет

✉ E-mail: zakharchenkovn@i.ua



Захарченко В.І. Інституційні пастки земельної реформи в контексті сталого розвитку громад і територій. Економіка та управління АПК. 2022. № 2. С. 137–151.

Zakharchenko V. Institutional traps of land reform in the context of sustainable development of communities and territories. AIC Economics and Management. 2022. № 2. PP. 137–151.

Рукопис отримано: 02.07.2022 р.

Прийнято: 29.07.2022 р.

Затверджено до друку: 27.12.2022 р.

doi: 10.33245/2310-9262-2022-177-2-137-151

У статті розглянуто актуальні питання інституційного супроводу земельної реформи в Україні в контексті сталого розвитку громад і територій.

Метою дослідження є розкриття змісту ключових інституційних пасток ринку землі в контексті сталого розвитку громад і територій України (передусім сільських) із врахуванням викликів воєнного стану.

Показано, що земля – це не тільки операційний базис для створення сіл, міст, агломерацій, систем розселення, це – ще й важливий фактор агровиробництва. Обґрунтовано необхідність трансформації старих та створення нових інститутів або «правил гри» у сфері земельних відносин та агровиробництва задля сталого розвитку громад і територій. Зауважено, що серед цих інститутів з'являються й такі, що зумовлюють негативні результати. В.М. Полтерович визначає їх як інституційні пастки.

Виокремлено інституційні пастки, що з'явилися в результаті передачі земель сільськогосподарського призначення державної власності у комунальну. Проаналізовано проблемні вияви, які вони мають або можуть мати в аспекті сталого розвитку громад і територій, особливо в умовах воєнного стану, а саме: інверсійний та неконституційний порядок передачі земель із державної власності у комунальну; спрощення схеми передачі земельних ділянок у приватну власність; наростання проявів земельної корупції на місцевому рівні; неефективність комунікації в земельних питаннях органів місцевого самоврядування, бізнесу і держави; послаблення контролю держави за використанням та охороною земель; неузгодженість землевпорядної та планувальної документації в рамках комплексного плану просторового розвитку громад; недостатність фінансового забезпечення інвентаризації земель у громадах; використання земель не за цільовим призначенням; невизначеність із сплатою за землю в разі зміни цільового призначення земельної ділянки; загроза завищення або зниження ціни землі; посилення диференціації територіальних громад за вартістю земельних активів та їх фінансовою спроможністю; недостатність державної підтримки агровиробників; зниження ефективності діяльності дрібних агровиробників; посилення негативного впливу агрохолдингів на сталий розвиток сільських територій; зникнення сіл та хуторизація сільської поселенської мережі.

Запропоновано шляхи уникнення та згладжування негативних наслідків інституційних пасток, пов'язаних з правочинами щодо передачі земель сільськогосподарського призначення за межами населених пунктів у комунальну власність. Акцент зроблено на підвищенні ролі державних органів у регулюванні земельних відносин на місцевому рівні та практичній реалізації концепції інтегрованого розвитку громад і територій.

Ключові слова: земельна реформа, форма власності на землю (державна, комунальна, приватна), ринковий обіг земель сільськогосподарського призначення, інституційна пастка, територія, територіальна громада, сталий розвиток.

Постановка проблеми та аналіз останніх досліджень. Земля – це операційний базис для створення сіл, міст, агломерацій, систем розселення. А землі сільськогосподарського призначення (ЗСП) – ще й один з ключових факторів сільськогосподарського виробництва, який здебільшого визначає продуктивність праці в агросекторі. Відтак, земельна реформа виступає важливою передумовою для його подальшого розвитку.

Оскільки агросектор є базою для сталого розвитку громад і територій, передусім сільських (в усіх його проявах – економічному, соціальному, екологічному, організаційному), то дуже важливо, щоб і земельна реформа максимально сприяла йому.

Ключовим правочином і заходом у рамках земельної реформи, орієнтованим на сталий розвиток громад і територій, є передача ЗСП із державної власності у комунальну. Однак ця передача супроводжується суттєвими інституційними недоліками в сфері регулювання земельних відносин на місцевому рівні, що не може не позначитись на розвитку агробізнесу, забезпеченні фінансової спроможності сільських територіальних громад, екологізації агровиробництва тощо.

Проблематика інституційного забезпечення земельної реформи в контексті сталого розвитку громад і територій України розглядалася у працях таких учених як: В. Борщевський, О. Гаража, О. Гуторов, А. Даниленко, В. Данькевич, Т. Зінчук, Г. Калетнік, О. Левандівський, Ю. Лупенко, М. Малік, П. Саблук, А. Ткачук, А. Третяк та ін. Концептуальні принципи сталого розвитку територій в умовах ринку землі окреслені Т. Галушкіною та ін. [2], а відносно вузьке коло інституційних пасток ринку землі щодо сталого розвитку громад і територій висвітлили у своїх працях Т. Смовженко [3], Т. Іванюк [4], Л. Пронько [5] та ін. Однак, повної картини щодо повноти і якості інституційного забезпечення земельної реформи в контексті сталого розвитку громад і територій вони не дають.

Мета дослідження полягає у чіткому визначенні та розкритті змісту ключових інституційних пасток ринку землі в контексті сталого розвитку громад і територій України (передусім сільських) із врахуванням викликів воєнного стану.

Матеріал і методи дослідження. У статті використані такі методи дослідження, як: системний підхід (для визначення логіки дослідження та виокремлення пасток інститутів ринку ЗСП в контексті розвитку громад і територій); аналізу й синтезу (для визначення на-

прямів впливу інститутів ринку ЗСП на сталий розвиток громад і територій); порівняльного аналізу та узагальнення (для міжнародних порівнянь впливу інститутів ринку ЗСП на сталий розвиток громад і територій й узагальнення досвіду вирішення актуальних проблем у цій сфері).

В основу інформаційної бази дослідження увійшли матеріали сайтів Верховної Ради України та Міністерства аграрної політики та продовольства України (Мінагрополітики), експрес-інформація із мережі «Інтернет», а також результати стажування автора в управлінні агропромислового розвитку Вінницької обласної державної адміністрації та консультацій із керівниками багатьох агропідприємств.

Результати дослідження та обговорення. Нобелівський лауреат Д. Норт визначає інституційні пастки як «потворні соціальні новації» [6, с. 34]. В розумінні В. М. Полтеровича, інституційна пастка – це неефективна стійка норма (інститут), що має самопідтримуваний характер [7, с. 4, 11].

Звичайно, земельна реформа породжує «власний» специфічний набір інституційних пасток, в т. ч. й пов'язаних із передачею ЗСП із державної власності у комунальну. За правилом мінімаксу, вихід із мінімальними втратами з таких пасток максимально сприятиме сталому розвитку громад і територій, передусім сільських (з переважанням сільськогосподарської діяльності). Відтак, розглянемо основні з них через їх проблемні вияви.

1. Інверсійний та неконституційний порядок передачі земель із державної власності у комунальну. Власне процедура інституційного забезпечення передачі ЗСП із державної власності у комунальну може слугувати класичним прикладом юридичної (законодавчої) інверсії, яка, до того ж, не має конституційного підґрунтя:

31 січня 2018 р. Кабінет Міністрів України (КМУ) видає розпорядження «Питання передачі земельних ділянок сільськогосподарського призначення державної власності у комунальну власність об'єднаних територіальних громад» №60-р, яким надає дозвіл такої передачі (нині розпорядження втратило чинність на підставі постанови КМУ «Деякі заходи щодо прискорення реформ у сфері земельних відносин» від 16.11.2020 р. №1113), згідно з яким започатковується процес передачі ЗСП із державної власності у комунальну.

10 липня 2018 р. Верховна Рада України приймає Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вирішення питання колективної власності на зем-

лю, удосконалення правил землекористування у масивах земель сільськогосподарського призначення, запобігання рейдерству та стимулювання зрошення в Україні» за №2498-VIII, яким суттєво розширюються права органів місцевого самоврядування щодо власності на ЗСП у територіальних громадах;

31 березня 2020 р. Верховна Рада України приймає Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо умов обігу земель сільськогосподарського призначення» за №552-IX, яким започатковується ринок землі і передбачається можливість передачі ЗСП із державної власності до комунальної;

15 жовтня 2020 р. Президент України видає Указ «Про деякі заходи щодо прискорення реформ у сфері земельних відносин» за №449/2020 про прискорення процесу передачу ЗСП із державної власності до комунальної;

28 квітня 2021 р. приймається Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення системи управління та дерегуляції у сфері земельних відносин» за №1423-IX із внесенням відповідних змін до Земельного кодексу України (ЗКУ) [1], яким законодавчо закріплюється механізм передачі ЗСП поза межами населених пунктів із державної власності до комунальної. Однак, до відповідних змін у Конституції України справа так і не дійшла, хоча порядок законодавчих змін мав би рухатися у зворотному напрямку (зміни в Конституції, прийняття законів і тільки тоді – підзаконних актів).

Варто зауважити, що закон №1423-IX, як і дотичні до нього законодавчі акти, поряд із сильними сторонами, містять норми, які створюють серйозні загрози або (в термінах інституціоналізму) інституційні пастки на шляху до сталого розвитку громад і територій, які, до того ж, мають специфічні вияви в умовах воєнного стану.

2. Спрощення схеми передачі земельних ділянок у приватну власність. До початку земельної реформи у 1991 році у державній та колективно-кооперативній власності перебувало 42,7 млн га ЗСП. В результаті розпаювання земель колгоспів, у приватну власність було передано 27 млн га ЗСП [3, с. 31].

У 2013 році, ще до запровадження процедури безоплатної приватизації ЗСП, у власності держави нараховувалося 10,4 млн га таких земель. У 2013-2020 роках за цією процедурою держава виділила 690 тис. га ЗСП. У 2018-2019 роках місцевим громадам, за розпорядженням уряду, було передано 1,7 млн га ЗСП. Наразі 750 тис. га ЗСП залишається у власності дер-

жавних підприємств та Національної академії аграрних наук (НААН), а 2,3 млн га мають бути передані територіальним громадам за законом №1423-IX, імплементованим у ЗКУ [5].

Згідно зі статтею 117 ЗКУ, передача ЗСП державної власності у комунальну здійснюється за рішеннями відповідних органів виконавчої влади чи органів місцевого самоврядування, які розпоряджаються цими земельними ділянками. Загальний порядок передачі земельних ділянок, суб'єктами якого виступають Державна служба України з питань геодезії, картографії та кадастру (Держгеокадастр) й місцеві ради, є достатньо прозорим і особливих зауважень не викликає. Однак, не зовсім зрозуміло, чи всі землі, які мали б перейти громадам за законом №1423-IX і ЗКУ, перейдуть їм.

Згідно з нормами ЗКУ, громадам передаються лише ті землі, які пройшли інвентаризацію і зареєстровані у Державному земельному кадастрі. У більшості випадків це – землі державної власності, що на сьогодні перебувають в оренді. Окрім того, до комунальної власності мають перейти землі лісогосподарського призначення, які за документацією не належать державним підприємствам, установам та організаціям, часто є безхазяйними, а тому не охороняються і зазвичай вирубуються.

Певні землі наразі не передаються до комунальної власності, тому що їх включили у переліки ділянок, права на які виставляються на земельні торги. Передавання таких земель у комунальну власність можливе тільки після проведення земельних торгів та укладання договорів оренди з органами виконавчої влади. Причому з 2024 року територіальні громади самі отримують право купувати земельні ділянки, які виставляються на торги.

Землі деяких державних підприємств досі залишається нерозпайованими, тому яка їх частка перейде у комунальну власність, нині важко сказати, тому що частина їх (у відсотковій пропорції) перейде працівникам підприємств, ще частина залишиться під об'єктами цілісних майнових комплексів, а ще частина буде виставлятися державою на аукціони з метою залучення додаткових інвестицій.

Натомість громадам може перейти частина особливо цінних земель, до яких, насамперед, належать неорендовані чорноземи, землі дослідних полів науково-дослідних установ і навчальних закладів, природно-заповідного фонду, історико-культурного призначення. Це пов'язано з тим, що ЗКУ скасовується необхідність погодження з Верховною Радою припинення права постійного користування таки-

ми землями. Однак розраховувати на суттєве збільшення площ ЗСП у громадах за рахунок таких земель особливо не доводиться, тому що, зокрема, у НААН ще 5 років тому було понад мільйон гектарів особливо цінних земель, а на сьогодні налічується менше 300 тис. га [8]. Значні площі цих земель змінили форму власності на приватну за дуже сумнівними схемами: часто під прикриттям необхідності проведення наукових досліджень. Але й досі частина земель НААН залишається у спільному з територіальними громадами використанні, що, однак, не приносить громадам належного ефекту.

За попередні роки значна частина ЗСП державної власності, а це понад 6 млн га, «спливла» від громад, тому що перейшла у приватну власність у рамках т. зв. «безоплатного передавання», яке в багатьох випадках стало «притчею во язицех» в плані законності. Ще біля 1 млн га ЗСП перебувають у постійному користуванні державних підприємств, і тому в комунальну власність не будуть передаватися [9].

За оцінками експертів, у 2021 році територіальним громадам передано 1,5 млн га ЗСП, загалом же у їхній власності нараховувалося 15 млн га ЗСП [10]. Однак значна частина цих земель належить громадам тільки номінально, оскільки вона перебуває в оренді на десятки років у латифундистів або у місцевої керівної верхівки (голів громад, місцевих депутатів або тих, хто на утриманні в олігархів). Так, ЗСП Вінницької області уже розподілені між такими олігархами й латифундистами, як Ю. Косюк (150 тис. га), П. Порошенко (122 тис. га), О. Гергега (70 тис. га), Дж. Рор і М. Табасінік (50 тис. га) та С. Войтович (27,2 тис. га) [11].

Існує логічне міркування, що стейкхолдери земельної реформи (М. Сольський, Р. Лещенко та ін.) через передачу землі громадам спростили схему її приватизації, в т. ч. й для себе, з двох основних причин: 1) агрохолдингам значно легко «порішати» земельні питання з радами громад; 2) таким чином від людей було «прибрано» захист державою їхніх інтересів у сфері земельних відносин [12]. Фактично на законодавчому рівні власників землі позбавили прав розпоряджатися нею, бо законом №1423-ІХ передбачено не лише передачу землі з державної власності до комунальної, а й заборону власникам землі продавати землю без дозволу орендаря. Дуглас Норт подібні законодавчі норми характеризував як замовні: «Інститути не завжди створюються, щоб бути соціально ефективними; скоріше вони створюються для забезпечення інтересів тих, хто має владу розробляти нові правила» [13, с. 16].

3. Наростання проявів земельної корупції на місцевому рівні. Підпорядкування ЗСП за межами населених пунктів територіальним громадам, створює органам місцевого самоврядування додатковий ґрунт для містечкової земельної корупції, адже до цього вона обмежувалася лише землями в межах населених пунктів. Тепер нові договори оренди і продовження старих потрібно буде погоджувати на місці, тобто з органами місцевого самоврядування, а не на рівні області (в Держгеокадастрі). Природно, що таким чином корупційна складова переноситься «зверху вниз» – безпосередньо на місця, в місцеві ради і, отже, створюються передумови для децентралізації корупції. Добре хоч те, що за законом №1423-ІХ голова громади не може одноосібно ухвалювати рішення про надання земельної ділянки (як це робив до прийняття закону обласний керівник Держгеокадастру), а тільки після публічних громадських обговорень і затвердження такого рішення 2/3 голосів ради громади.

Нині під найбільшою загрозою різних маніпуляцій і корупційних схем перебувають землі, які не зареєстровані в Державному земельному кадастрі, тому саме громада має прагнути їх оформити й вивести з нелегального користування. Цьому має слугувати й відкриття доступу до закритої раніше інформації Держгеокадастру про власність на земельні ділянки та їх використання.

4. Неефективність комунікації в земельних питаннях органів місцевого самоврядування, бізнесу і держави. Вважається, що передача ЗСП органам місцевого самоврядування розширить можливості для агровиробництва, оскільки полегшить доступ агровиробникам до земельних ресурсів. Адже раніше далеко не кожний селянин міг оформити на себе ЗСП в районній державній адміністрації (РДА) чи в Держгеокадастрі (з 1 січня 2013 року) 2 га землі для особистого селянського господарства, 2 га безоплатної приватизації та ще й взяти в оренду землю для вирощування сільськогосподарських культур на тій території, де проживав. Коли ж розпорядником землі став орган місцевого самоврядування така можливість у селян з'явилася, адже з ним значно простіше налагодити комунікацію, ніж із РДА чи Держгеокадастром. Не виключено однак, що комунікація громади, бізнесу і держави може давати збої і створювати додатковий ґрунт для корупційних правопорушень. Тому земельні відносини повинні мати транспарентність (прозорість) на усіх територіальних рівнях, в т. ч. й на рівні громад, а їх жителі мають брати реальну участь у регулюванні обігу ЗСП комунальної власності [14, с. 14].

Під час воєнного стану значні труднощі з'явилися з регулювання обігу ЗСП, що перебувають в оренді. Через блокування реєстру речових прав виникла загроза припинення договорів оренди земельних ділянок, термін дії яких закінчився у березні-квітні 2022 року. Тому, щоб оперативно вирішити цілий комплекс суперечливих питань у сфері орендних і загалом земельних відносин, 24.03.2022 р. був прийнятий Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо створення умов для забезпечення продовольчої безпеки в умовах воєнного стану» за №2145-IX. Ним, зокрема, передбачено поновлення орендних відносин строком на один рік, навіть без внесення відомостей до реєстру речових прав та заборонено безоплатну приватизацію ЗСП на час воєнного стану.

5. Послаблення контролю держави за використанням та охороною земель. Законом України «Про охорону земель» від 19.06.2003 р. №962-IV та статтями 156 і 157 ЗКУ визначено правові, економічні та соціальні основи охорони земель, у т.ч. й ЗСП, з метою забезпечення їх раціонального використання та відтворення. Дотримання норм цих законодавчих актів є дуже важливим, тому що за останні 130 років чорноземи в Україні втратили 30-40 % гумусу і, отже, перейшли в розряд ґрунтів із середньою родючістю. До того ж, з 26 млн га українських чорноземів не менше 15 млн га перебувають у деградованому стані – через високий рівень розораності, недостатнє надходження органічних і мінеральних добрив, порушення структури посівних площ тощо. А щорічні збитки, спричинені недоотриманням сільськогосподарської продукції через деградацію ґрунтів, оцінюються в понад 20 млрд грн [15].

Однак, ситуація з охороною ЗСП замість того, щоб покращуватися, тільки погіршується, зокрема й через недоліки законодавчого регулювання у сфері землекористування. Так, Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо спрощення умов ведення бізнесу (дерегуляція)» від 12.02.2015 р. №191-VIII, власникам агрохолдингів дозволено не дотримуватися науково обґрунтованих сівозмін протягом семи і більше років. Звичайно, це не могло не призвести до зростання в структурі посівних площ частки високодохідних, але дуже виснажливих для ґрунту олійних культур, особливо соняшника, площі під яким в структурі посівних площ уже перевищили 20 % і майже зрівнялися з площами під пшеницею [16]. Це стало можливим ще й тому, що в договорах оренди

ЗСП зазвичай немає пункту щодо адміністративної відповідальності землекористувача за погіршення їхнього стану.

Згідно із Законом України «Про державний контроль за використанням та охороною земель» від 19.06.2002 за №963-IV, державний контроль за використанням і охороною земель усіх категорій та форм власності здійснює центральний орган виконавчої влади, який реалізує державну політику в сфері земельних відносин – донедавна і частково зараз це – Держгеокадастр.

Хоча Держгеокадастр і проводив моніторинг земель не найкращим чином, однак передача органам місцевого самоврядування в травні 2022 року за законом №1423-IX частини функцій державного контролю за використанням та охороною земель (контроль за цільовим використанням ділянок, контроль за самозахопленням і контроль за забур'яненням сільськогосподарських земель) може мати не лише позитивні, а й негативні наслідки. Передусім тому, що не тільки в територіальних громадах, але і в більшості новостворених районів немає сучасних агрохімічних лабораторій. А для оцінювання й затвердження схем землеустрою і техніко-економічного обґрунтування використання та охорони земель у громад може не бути працівників належної кваліфікації. Тому фахівці Інституту ґрунтознавства та агрохімії імені Соколовського наголошують на необхідності створення в Україні державної служби з охорони ґрунтів, на кшталт такої, яка діє в США [17]. Ця служба має взяти на себе повну відповідальність за стан земельних ресурсів у країні. Стан ґрунтів має постійно контролюватися за основними характеристиками і параметрами, а в агрохімічних паспортах земельних ділянок їх варто фіксувати відповідно до стандартів ISO серії 14000.

6. Неузгодженість землевпорядної та планувальної документації в рамках комплексного плану просторового розвитку громад. За Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо планування використання земель» від 17.06.2020 №711-IX, місцеві ради до 1 січня 2025 року повинні забезпечити внесення до Державного земельного кадастру відомостей про функціональні зони, визначені у містобудівній документації. Отже, цей закон передбачає інтеграцію землевпорядної та містобудівної документації, чого на практиці досягти досить складно, тим більше що скасовується державна експертиза землевпорядної документації, а замість численних перевірок доку-

ментації із землеустрою буде лише одна – на етапі внесення відомостей до Державного земельного кадастру. Але як альтернатива державному контролю земель запроваджується страхування професійної відповідальності виконавців робіт із землеустрою, тобто, якщо землевпорядник помилиться, то замовник отримує компенсацію від страхової компанії і найме іншого виконавця.

Зважаючи на Закон України №711-IX, землевпорядна документація має обмежувати приватизацію земельних ділянок за межами т. зв. червоних ліній, які встановлюються згідно з принципом пріоритетності відомостей кадастру при визначенні обмежень у використанні землі. Застосування цього принципу на практиці має унеможливити, наприклад, прокладання комунікацій, що звужують частину дороги, що забирають у пішоходів тротуар і створюють таким чином небезпеку на дорозі. Також це може стосуватися видачі земельних ділянок, передбачених під проєктний природо-заповідний фонд. Щоб цей принцип працював, вказаним законом передбачено, що всі органи державної влади зобов'язані відкривати інформацію для розробників землевпорядної документації щодо наявності обмежень у використанні тієї чи іншої земельної ділянки.

Крім того, нормами цього ж закону з другого півріччя 2021-го запроваджено новий вид планувальної документації – комплексний план просторового розвитку території територіальної громади. До 2025 року ці плани мають бути у всіх територіальних громадах. Кожен такий план включає генеральні плани та детальні плани території адміністративного центру громади, інших населених пунктів, а також межі функціональних зон усієї території територіальної громади. Крім того, він має поєднувати конкретні проєкти й забезпечувати розвиток не тільки центральної садиби громади та окремих сіл, а й громади загалом, усієї її території. Він має бути орієнтований на ефективне використання ресурсів громади, зокрема земельних, оптимізацію мережі об'єктів соціальної інфраструктури, на запобігання природним і техногенним катастрофам, передбачати примусове відчуження земельних ділянок із мотивів суспільної необхідності тощо.

Комплексний план розробляється у формі електронного документа із візуалізацією для Державного земельного кадастру, містобудівного кадастру, інших геоінформаційних систем. Він також відтворюється на паперових носіях й має публікуватися на порталі громади, щоб кожен мешканець та потенційний ін-

вестор міг познайомитися з ним у відкритому доступі.

Розробка комплексного плану просторового розвитку громади передбачає зменшення корупційних ризиків, пов'язаних, зокрема, із приватизацією ЗСП у приміських зонах й відведенням їх під забудову. Однак на практиці зменшити такі ризики непросто, тому що громадські слухання щодо планування території відбуваються на завершальному етапі складання плану території і часто дуже формально.

Крім того, при розробці комплексного плану просторового розвитку територіальній громаді дуже важко впливати на осіб, які скупчили величезні масиви земель, щодо використання їх за тими напрямками, які найбільше необхідні громаді. Адже, згідно зі статтею 186 ЗКУ, місцеві ради мають погоджувати із землевласниками цільове призначення земельних ділянок, зокрема тих, відомості про які у Державному земельному кадастрі сформовані до 2004 року.

Але навіть за таких умов детальні плани території з акцентом на інтереси приватних власників земельних ділянок в багатьох випадках можуть бути скасовані, якщо вони не узгоджені з планувальними рішеннями громади, внесеними до комплексного плану.

7. Недостатність фінансового забезпечення інвентаризації земель у громадах. Закон України №711-IX фінансово підкріплюється тим, що Світовий банк виділив 100 млн доларів на проведення робіт з інвентаризації ЗСП, без чого неможливо є розробка комплексного плану просторового розвитку громади. Однак, виділених коштів безумовно недостатньо для проведення таких робіт, а неспроможні бюджети багатьох територіальних громад, особливо в умовах воєнного стану, аж ніяк не сприяють їх проведенню. З існуючим фінансовим забезпеченням на проведення цих робіт потрібно не менше, ніж 5 років [8].

Отже, роботу з інвентаризації ЗСП не можна повністю перекладати на громади. Значну, якщо не більшу, частину її, має взяти на себе Держгеокадастр. У нього для цього є достатньо кваліфікованих кадрів та й більшість матеріалів з інвентаризації земельних ділянок, переважно у паперовому вигляді, знаходяться саме там. Ці матеріали необхідно доповнити та оцифрувати, згідно зі стандартами і класифікаційними рамками, визначеними Законом України «Про національну інфраструктуру геопросторових даних» від 13.04.2020 р. №554-IX та Порядком функціонування національної інфраструктури геопросторових даних (НІГД), затвердженим постановою Уряду від

26.05.2021 р. №532. До речі, Держгеокадастр уже почав роботу в цьому напрямку. Разом з Мінінфраструктури він уже реалізував пілотний проєкт з інвентаризації ЗСП у Вінницькій області, який має бути поширений на інші регіони України.

При інвентаризації ЗСП значний практичний інтерес представляє зіставлення даних земельного кадастру та інтерактивної супутникової карти земель України. Таке зіставлення показало, що існують суттєві розбіжності між даними у цих джерелах інформації. Тільки незареєстрованих ЗСП налічується близько 4,3 млн га. До речі, це підтвердила й міжнародна компанія EOS Data Analytics, яка спеціалізується на аналізі супутникових знімків [18].

Важливо, щоб ці та інші геопросторові дані (3D-моделі лісових масивів, виробничих споруд, об'єктів інфраструктури тощо) з'являлися на офіційних сайтах територіальних громад. Завдяки цим даним можна буде не тільки більш ефективно, наприклад, зрошувати поля, а й розмінювати їх.

8. Використання земель не за цільовим призначенням. За законом №711-IX, проблема використання земель не за призначенням може ще більше загостритися. Це пов'язано з тим, що громадяни і підприємці отримали просту процедуру зміни категорії та цільового призначення земельних ділянок – для цього достатньо заяви власника землі або землекористувача до кадастрового реєстратора про його бажання перейти до нового призначення ділянки, згідно з даними Державного земельного кадастру та комплексного плану. Але чи була внесена в комплексний план бажана для громади, а не для конкретного користувача категорія використання ділянки, ніхто гарантувати не може. Це дозволяє змінювати цільове призначення ЗСП й використовувати їх, наприклад, під забудову, що категорично заборонено в розвинених країнах. До речі, на срок загального скорочення населення України, орієнтовно на 15 %, площа земель під забудовою (ще до прийняття закону №711-IX) вже зросла у кілька разів [19].

Єдиним запобіжником неконтрольованого зменшення площ ЗСП має стати документація з планування використання земель, що обмежуватиме відведені під забудову території відповідними функціональними зонами.

Викликом для громад залишається й те, що державні підприємства, які володіють землями на території органів місцевого самоврядування, й далі продовжують використовувати їх не за призначенням. Маються на увазі, насамперед, землі Міністерства оборони

України, зокрема величезні полігони, на яких вирощуються пшениця, кукурудза та інші культури.

9. Невизначеність із платою за землю в разі зміни цільового призначення земельної ділянки. На сьогодні не зовсім зрозуміло, яким чином самостійна зміна цільового призначення земельної ділянки з ініціативи власника або користувача земельної ділянки впливатиме на плату за землю. Адже нині коефіцієнт функціонального призначення у розрахунку НГО землі прив'язаний до кодів за Класифікацією видів цільового призначення земель, затвердженої наказом Державного комітету України із земельних ресурсів від 23.07.2010 р. №548. Також органи місцевого самоврядування самостійно вводять різні ставки орендної сплати за ЗСП, залежно від виду використання. Однак закон №711-IX не передбачає законодавчих змін з цих питань. Ця проблема має бути вирішена, інакше вона створюватиме ризик несумлінних конкуренцій та можливість одержання податкових преференцій за рахунок маніпуляцій з цільовим призначенням земельних ділянок.

У проєкті закону №711-IX цю проблему передбачалося вирішити шляхом сплати до державного бюджету 30 % різниці між нормативною грошовою оцінкою (НГО) ділянки сільськогосподарської землі та цієї ж ділянки, але вже іншого цільового призначення. І плата за трансформацію призначення земельної ділянки встановлювалася достатньо висока. Наприклад, якщо НГО 1 га сільськогосподарської землі може виражатися десятками тисяч гривень, то плата за 1 га землі під будівництво – цифрами понад мільйон гривень. Отже, при внесенні змін до закону №1423-IX необхідно повернутися до цієї проблеми із врахуванням нової методики НГО земель різного призначення.

10. Загроза завищення або заниження ціни землі. У новій методиці НГО земель будь-якого призначення об'єднано три раніше окремих методики: оцінки земель населених пунктів (1995 р.), оцінки земель несільськогосподарського призначення (2011 р.) та оцінки ЗСП (2016 р.). Наслідком такого об'єднання стала можливість розробки єдиної технічної документації НГО для всіх земель в межах територіальної громади незалежно від цільового призначення та розташування у межах населеного пункту чи поза ним.

Згідно з постановою КМУ від 03.11.2021 р. №1147, для розрахунку НГО земельних ділянок будь-якого призначення має використовуватися така формула [20]:

$$Цн = Пд \times Нрд \times Км1 \times Км2 \times Км3 \times Км4 \times Кцп \times Кмц \times Кні,$$

де $Пд$ – площа земельної ділянки, у квадратних метрах;

$Нрд$ – норматив капіталізованого рентного доходу за одиницю площі (згідно з окремим додатком);

$Км1$ – коефіцієнт, який враховує розташування територіальної громади в межах зони впливу великих міст;

$Км2$ – коефіцієнт, який враховує курортно-рекреаційне значення населених пунктів;

$Км3$ – коефіцієнт, який враховує розташування територіальної громади в межах зон радіаційного забруднення;

$Км4$ – коефіцієнт, який характеризує зональні фактори місця розташування земельної ділянки;

$Кцп$ – коефіцієнт, який враховує цільове призначення земельної ділянки, відповідно до відомостей Державного земельного кадастру;

$Кмц$ – коефіцієнт, який враховує особливості використання земельної ділянки в межах категорії земель за основним цільовим призначенням;

$Кні$ – добуток коефіцієнтів індексації нормативної грошової оцінки земель за період від затвердження нормативу капіталізованого рентного доходу до дати проведення оцінки.

У цій формулі найбільше заперечень у фахівців викликає коефіцієнт $Кмц$, тому що він встановлюється Держгеокадастром за сумнівним критерієм: залежно від чисельності населення у населених пунктах певної категорії. Відтак, незрозуміло чому, наприклад, у Запорізькій області $Кмц = 1,703$ – для міст з населенням 50-100 тис. осіб і в 3,5 рази менший $Кмц = 0,514$ – для міст з населенням 100-250 тис. [21].

Через непрозорий механізм визначення, зокрема цього коефіцієнту, існує загроза штучного завищення або заниження оцінки земель Держгеокадастром у територіальних громадах, зокрема, земель житлової і громадської забудови. І це суттєво віддаляє органи місцевого самоврядування від реального впливу на процес оцінювання земель громади.

11. Посилення диференціації територіальних громад за вартістю земельних активів та їх фінансовою спроможністю. Передача ЗСП державної власності до комунальної значно посилює диференціацію територіальних громад за рівнем доходів до місцевих бюджетів і за рівнем їх соціально-економічного розвитку загалом. Це пов'язано з тим, що сплата за землю (земельний податок та орендна плата) з будь-якої ділянки на території громади надходить до місцевого бюджету приблизно у співвідношенні 1: 2. І якщо до прийняття закону №1423-ІХ частка земельного податку у структурі дохідної частини місцевих бюджетів

становила майже 12 %, то тепер вона, особливо у тих територіальних громадах, які мають значні масиви ЗСП, може суттєво зрости [22, с. 229, 232].

За попередніми розрахунками, дохід середньої громади з територією 30 тис. га після проведення інвентаризації та планування земель збільшується на 1 млн грн на рік. А в масштабах країни збільшення надходжень до місцевих бюджетів від оподаткування необлікованих земель усіх категорій та форм власності і від оренди державних і комунальних земель на конкурентній основі може досягти 1,8 млрд грн на рік [9].

Однак, в цій ситуації виникає ризик так званого «ресурсного прокляття», коли багаті на земельні ресурси територіальні громади не в змозі ефективно використати це багатство для розвитку своєї економіки, порівняно із громадами, які мають відносно менші обсяги земельних ресурсів [23, с. 40]. Відтак, необхідним є підвищення ефективності управління земельними ресурсами на місцевому рівні та формування системи інституціонального забезпечення їхньої капіталізації [24, с. 132].

Але якщо площа орендованих земель скоротиться (через їх приватизацію), то це може спричинити зменшення доходів бюджетів територіальних громад як по єдиному податку, так і по податку на доходи фізичних осіб (ПДФО), адже з орендної плати наразі сплачується 18 % ПДФО та 1,5 % військового збору. У цьому випадку важливо максимально точно визначити НГО земель та розробити компенсатори для місцевих бюджетів (диференціювати розмір податку для агровиробників з різними розмірами земельних банків, скоротити кількість пільг щодо сплати земельного податку тощо). Інакше відмінності між територіальними громадами за їх фінансовою спроможністю тільки посиляться.

Дещо згладити ситуацію допоможе детінізація сплати податків за землю, бо громада має можливість «щільніше» контролювати платників податків до місцевого бюджету. До прийняття закону №1423-ІХ, компанії, які працювали прозоро, сплачували, в середньому, 1,5 тисячі гривень з гектара. Якщо в Україні оброблялося більше, ніж 30 млн га, то мало б бути сплачено 45 млрд гривень податку, але їх сума була на рівні 25 млрд грн, максимум 30 млрд грн [25]. Це означає, що з орендованих земель, які будуть у громаді, обсяг податків можна буде збільшити на третину, але для цього необхідно, щоб усі користувачі земельних ділянок почали офіційно реєструвати договори оренди. А якщо у громаді є передані землі, які не об-

робляються, то їх необхідно швидко виставити на аукціон (в умовах воєнного стану він може й не проводитися) для продажу права оренди. До речі, це забезпечить громаду від передачі земель у приватну власність, згідно зі статтею 136 Земельного кодексу України.

В умовах воєнного стану, коли РФ блокує чорноморські порти, а в багатьох громадах немає можливостей провести повноцінну сівбу й забезпечити належний догляд за посівами, або вони обмежені, то у аграріїв у цій ситуації або не буде, або буде значно менше можливостей продати вироблену продукцію, зокрема зерно. Відтак, багато сільгоспвиробників не зможуть у повній мірі сплачувати податки в місцевий бюджет і це вплине на фінансування об'єктів соціальної інфраструктури, зокрема сільських громад.

12. Недостатність державної підтримки агровиробників. Через важливу роль агровиробників у наповненні бюджетів сільських громад принципове значення має їх підтримка з боку держави. Бажано, щоб цей процес підтримували сільськогосподарські дорадчі служби. Причому вони мають працювати в контакті з органами місцевого самоврядування, а не виступати окремою, неінтегрованою в локальний агрокомплекс інституцією. Для цього необхідно, щоб кошти, закладені на дорадчі служби, субвенцію, йшли через місцеві бюджети, а голови громад могли самостійно цих людей приймати на роботу, і вони б співпрацювали і допомагали місцевому аграрному бізнесу розвиватися, що, власне, і призведе не тільки до загального розвитку інфраструктури, а й до збільшення надходжень до місцевих бюджетів.

На сьогодні державну підтримку агровиробників у громадах поки що не можна порівняти з підтримкою фермерів на Заході, однак важливі кроки в цьому напрямку держава все ж робить. Зокрема, вона створила аграрний реєстр, щоб агровиробники могли в ньому зареєструватися і отримувати державну допомогу безпосередньо з Міністерства аграрної політики, оминаючи вертикаль центральних органів виконавчої влади, місцевих державних адміністрацій і т. д. Органи місцевого самоврядування мають співпрацювати з агровиробниками громади, які зафіксовані в аграрному реєстрі і беруть участь в реалізації важливих пілотних проєктів, наприклад, зі створення агрохабів. Один із таких агрохабів (українсько-французький) створено на базі Вінницького національного аграрного університету, Вінницької міської ради та університету Agro SUP Dijon. В рамках агрохабу агровиробники Вінницької

області мають змогу брати участь у реалізації проєктів із впровадження передових харчових технологій, органічного виробництва, вирощування біоенергетичних культур та розвитку виноградарства.

Вирішенню системних проблем недофінансування малих агровиробників у громадах (через ризиковість їхнього бізнесу, недостатність застави тощо) в мирний час зарадив Фонд часткового гарантування кредитів у сільському господарстві, створений згідно із законом від 04.11.2021 р. №1865-IX. Фонд і під час воєнного стану надає банкам гарантії в обсязі до 50 % непогашеної суми основного боргу агровиробників, на строк дії кредитного договору, але не більше, ніж на 10 років.

Після запровадження воєнного стану для підтримання продовольчої безпеки України державні структури змушені були піти на більш радикальні кроки з підтримки агровиробників. Для допомоги їм, зокрема у проведенні посівної 2022 року, Мінагрополітики запустило спеціальну платформу *agrostatus.org*. На цій платформі агровиробнику слід було заповнити спеціальну заявку щодо потреб у дизельному паливі, насіннєвому матеріалі, добривах, засобах захисту рослин тощо. Далі, через засоби зв'язку відповідальні особи орієнтували агровиробника щодо його подальших дій. В результаті, у 2022 році, за даними Мінагрополітики, вдалося засіяти 70 % площ проти рівня попереднього року.

Дуже суттєвою є також державна допомога агровиробникам у вигляді пільгового кредитування та зменшення податкового навантаження. За програмою портфельних гарантій 80 %, в якій беруть участь 22 банки, станом на 21 квітня 2022 року, було видано майже 7,2 млрд грн. А в межах державної програми «Доступні кредити 5-7-9 %» тільки за період з 21 лютого по 11 квітня 2022 року було видано 1391 кредит на загальну суму 3,95 млрд грн. Зрозуміло, що за 2022 та 2023 податкові (звітні) роки не нараховуватиметься плата за земельні ділянки, що окуповані РФ, знаходяться в зоні бойових дій чи заміновані. Передбачена також можливість переходу агровиробників на спрощену систему оподаткування – на єдиний податок для 3 групи за ставкою 2 % [26].

Але через недостатню фінансову спроможність держави в плані допомоги агровиробникам, особливо в умовах воєнного стану, її органи головний акцент роблять на використання механізму встановлення мінімальних і максимальних закупівельних цін, який широко практикується у зарубіжних країнах.

13. Зниження ефективності діяльності дрібних агровиробників. Запровадження ринку ЗСП, навіть за умови передачі частини з них у комунальну власність, не створює сприятливих умов для діяльності дрібних агровиробників, зокрема одноосібних селянських господарств та малих фермерських господарств. Худобу навіть в сільській місцевості стало ніде випасати, її нічим годувати, особливо взимку, бо більшість цукрових заводів, які раніше продавали селянам жом, уже не працюють. Продавати свої продукти, через відсутність логістики, більшість селян також не можуть, і тому вони змушені віддавати врожай посередникам за дуже низькими цінами. Відтак, рівень доходності дрібних агровиробників, від регулювання якого відмовилася держава, не забезпечує їм навіть простого відтворення виробництва. З цієї причини оплата праці селян удвічі-тричі менша, ніж працівників в інших галузях економіки. Реагуючи на таку несправедливість, селяни взагалі відмовляються працювати на землі [27, с. 26].

Чому б у цій ситуації не перейняти досвід Франції? Там держава цілеспрямовано підтримує агровиробників і сільські території – через цінове регулювання вартості ЗСП, розбудову фермерських господарств тощо. У цій країні Агентство з управління земельними ресурсами та розвитку сільських територій (SAFER) має повноваження заблокувати будь-яку угоду з продажу землі, якщо вважатиме, що вона носить спекулятивний характер, торги відбуваються за зниженою ціною або операція може спричинити розпад домашнього господарства чи стати на перешкоді діяльності фермерам-початківцям у конкретній місцевості [28]. Крім того, з метою утримання молоді в сільському господарстві фермерам-початківцям, які бажають створити фермерське господарство та мають для цього відповідні задатки, Національний центр упорядкування сільськогосподарської структури надає дотацію, завдяки якій покриваються початкові витрати на організацію ферми. А фермерам старшого віку Центр сплачує компенсацію за умови передачі фермерської справи молодим фермерам. Такий підхід сприяє омолодженню складу фермерів, і, крім того, забезпечує додаткові фінансові можливості для підтримання високого рівня добробуту фермерів старшого покоління [29, с. 5].

14. Посилення негативного впливу агрохолдингів на сталий розвиток сільських територій. Агрохолдингізація сільськогосподарської діяльності, яка розпочалася в Україні після видання Указу Президента «Про невід-

кладні заходи щодо прискорення реформування аграрного сектору економіки» від 03.12.1999 р. №1529/99, принесла українському селу значно більше шкоди, ніж користі, бо агрохолдингі більше орієнтовані на отримання прибутку, а не на його розвиток.

В аспекті сталого розвитку сільських територій найбільш небажаною є вузька спеціалізація агрохолдингів, зокрема на вирощуванні зернових і технічних культур, що об'єктивно призводить до скорочення чисельності працівників та основного поголів'я худоби в розрахунку на 100 га сільськогосподарських угідь [30, с. 40].

Агрохолдингізація є також однією з головних причин виснаження ґрунтів – через недоотримання сівозміни та внесення недостатньої кількості органічних добрив (перегною, компостів тощо), бо агрохолдингі не мають своїм пріоритетом розвиток трудомістких галузей сільського господарства й, передусім, тваринництва. Крім того, агрохолдингі сплачують податки не за місцем виробництва, а за місцем державної реєстрації юридичної особи, і це також не сприяє розвитку сільських територій.

Агрохолдингі, крім того, мають можливість вдаватися до заходів недобросовісної конкуренції, серед яких – політичне лобі законопроектів, що забезпечує їх монопольне становище на ринку, отримання податкових пільг та створення ажіотажного попиту на окремі види сільськогосподарської продукції.

Все це вказує на те, що залишається гострою необхідність державного регулювання діяльності агрохолдингів в напрямку сталого розвитку сільських територій, зокрема щодо підвищення їх соціальної відповідальності, сплати податків за місцем діяльності, бережливого ставлення до ЗСП тощо.

Згортання дрібного агровиробництва та прихід у багатьох селах великого агрохолдингу унеможлиблює створення нових робочих місць, розвиток інфраструктури і взагалі веде до їх занепаду та обезлюднення.

15. Зникнення сіл та хуторизація сільської поселенської мережі. Неefективна політика приватизації промислових підприємств у 1990-х роках підірвала демографічний та економічний потенціали українських міст. Своє продовження ця політика отримала у приватизації землі (на тлі агрохолдингізації). Але, якщо перший процес тільки позбавляв перспектив міста, то другий взагалі руйнує сільську поселенську мережу. Щороку з мапи України зникає близько 20 сільських населених пунктів [31]. У зв'язку з цим виникає фундаментальне питання: а чи залишиться на мапі

світу Україна, якщо не буде її села? Адже ще Л. Українка цілком справедливо називала село «колискою України».

За роки незалежності в Україні ліквідовано майже 500 сіл і цей процес ще більше прискорює «grimucha суміш» із земельної, адміністративно-територіальної, освітньої, медичної та ще ряду «реформ». Замість того, щоб підвищувати якість життя селян, вони призводять до закриття шкіл, лікарень і, зрештою, до обезлюднення сіл та формування хутірської системи сільського розселення.

Звичайно, на процес обезлюднення і хуторизації сіл впливають і глобальні економічні та технологічні чинники, які не здатен зупинити український уряд. Водночас, йому під силу упорядкувати цей процес та суттєво зменшити його негативні наслідки. В законодавчому полі варто повернутися до законопроекту «Про упорядкування сільської поселенської мережі, поглиблення принципів місцевого самоврядування в сільській місцевості та сприяння деурбанізації народонаселення» від 05.02.2009 р. №4028, яким передбачалися державні гарантії щодо еволюції сільської поселенської мережі в позитивному напрямку.

Певним чином цьому процесу може зарадити й практична реалізація концепції інтегрованого розвитку, яка передбачена в Законі України за №711-IX. Вона базується на ґрунтовному аналізі всіх наявних природних ресурсів сільських громад і територій, викликів та загроз на шляху до розвитку усіх без винятку населених пунктів з урахуванням інтересів держави, конкретного регіону, кожної сільської громади та їх мешканців.

Висновки. Досягнення цілей земельної реформи є неможливим без створення належного інституційного підґрунтя у вигляді ефективних інститутів та інституцій. Однак, на певному етапі реформи почали з'являтися недостатньо ефективні й неузгоджені між собою інститути, які породжують або загострюють, особливо в період воєнного стану, інституційні дисфункції проблемного характеру. При передачі ЗСП з державної до комунальної власності найбільшу загрозу сталому розвитку громад і територій, зокрема сільських, представляють такі вияви інституційних пасток земельної реформи, як інверсійний та неконституційний порядки передачі земель із державної власності у комунальну; спрощення схеми передачі земельних ділянок у приватну власність; наростання проявів земельної корупції на місцевому рівні; неефективність комунікації в земельних питаннях органів місцевого самоврядування, бізнесу і держави; послаблення контролю дер-

жави за використанням та охороною земель; неузгодженість землевпорядної та планувальної документації в рамках комплексного плану просторового розвитку громад; недостатність фінансового забезпечення інвентаризації земель у громадах; використання земель не за цільовим призначенням; невизначеність із сплатою за землю в разі зміни цільового призначення земельної ділянки; загроза завищення або заниження ціни землі; посилення диференціації територіальних громад за вартістю земельних активів та їх фінансовою спроможністю; недостатність державної підтримки агровиробників; зниження ефективності діяльності дрібних агровиробників; посилення негативного впливу агрохолдингів на сталий розвиток сільських територій; зникнення сіл та хуторизація сільської поселенської мережі.

Поглиблений аналіз наведених інституційних пасток дозволить в подальшому чітко визначитися зі шляхами їх уникнення та подолання негативних наслідків на основі практичної реалізації концепції інтегрованого розвитку громад і територій.

СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ

1. Земельний кодекс України: Закон України від 25.10.2001 р. № 2768-III (поточна редакція від 09.06.2022). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2768-14#Text> (дата звернення: 22.06.2022).
2. Галушкіна Т. П., Сидорченко Т. Ф., Криницька О. О. Концептуальні принципи формування ринку земель в Україні як основа забезпечення сталого розвитку територій. Економіка і управління. 2013. № 4. С. 83–87.
3. Смовженко Т. С., Коркуна О. І., Коркуна І. І., Хром'як У. В. Вплив земельної реформи на розвиток об'єднаних територіальних громад. Соціально-економічні проблеми сучасного періоду України. 2020. Вип. 1 (141). С. 29–33. DOI: <https://doi.org/10.36818/2071-4653-2020-1-4>.
4. Іванюк Т. Л. Формування земельних відносин об'єднаних територіальних громад регіону у контексті децентралізації. Актуальні проблеми розвитку економіки регіону. 2021. Вип. 17. Т. 2. С. 148–158. DOI: <https://doi.org/10.15330/apred.2.17.148-158>.
5. Пронько Л. М. Особливості використання земель державної власності в умовах децентралізації. Економіка та суспільство. 2022. № 36. DOI: <https://doi.org/10.32782/2524-0072/2022-36-19>.
6. Норт Д. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики / пер. с англ. Москва: Фонд экономической книги Начала, 1997. 180 с. URL: <https://www.twirpx.com/file/110660/> (дата обращения: 23.06.2022).
7. Полтерович В. М. Институциональные ловушки и экономические реформы. Экономика и математические методы. 1999. № 2. С. 1–37. URL: http://mathecon.cemi.rssi.ru/vm_polterovich/files/ep99001.pdf (дата обращения: 23.06.2022).

8. Земельна децентралізація і громади: як зміниться життя ОТГ після запуску ринку землі та закону про геопросторові дані? Agropolit.com: сайт. 2021. 25 черв. URL: <https://agropolit.com/spetsproekty/885-zemelna-detsentralizatsiya-i-gromadi-yak-zminitsya-jittya-otg-pislya-zapuskurinku-zemli-ta-zakonu-pro-geoprostorovi-dani> (дата звернення: 24.06.2022).
9. Землю – громадам. Які корупційні схеми зруйнує передавання земель у комунальну власність. Економічна правда. 2021. 15 бер. URL: <https://www.epravda.com.ua/projects/zemliamozhlyvostei/2021/03/15/671926/> (дата звернення: 24.06.2022).
10. Громадам торік передали у власність близько 15 мільйонів гектарів земель. Укрінформ: сайт. 2022. 18 січ. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-economy/3387084-gromadam-torik-peredali-uvlasnist-blizko-15-miljoniv-gektariv-zemel.html> (дата звернення: 25.06.2022).
11. Пустовіт О. Вінницькі землі: як поділили область п'ять мільярдів? Vn.20minut: сайт. 2019. 12 лист. URL: <https://vn.20minut.ua/Groshi/vinnitski-zemli-yak-podilili-oblast-pyat-milyarderiv-10615398.html> (дата звернення: 25.06.2022).
12. Веремеева Т. Передача сільськогосподарських земель громадам: какие риски скрывает новый Указ Зеленского. Money.comments: сайт. 2020. 25 окт. URL: <https://money.comments.ua/news/economy/peredacha-sel-skohozyaystvennyh-zemel-obschinam-kakie-riski-skryvaet-novyy-ukaz-zelenskogo-662241.html> (дата звернення: 25.06.2022).
13. North D. Institutions, Institutional Changes and Economic Performance. New York: Cambridge University Press, 1990. 152 p.
14. Гаража О. П. Інституціональні засади управління земельними ресурсами на різних рівнях територіально-галузевого розподілу: теорія та практика. Автореф. дис. ... д-ра екон. наук: 08.00.03. Житомир, 2020. 40 с.
15. Учений: Украинские почвы теряют плодородие. Agroportal.ua: сайт. 2016. 26 дек. URL: <https://agroportal.ua/news/tehnologii/ukrainskie-pochvuteryayut-plodorodie/> (дата звернення: 27.06.2022).
16. Сколько каждый год Украина теряет от деградации почвы. Dengi.ua: сайт. 2018. 4 мая. URL: <http://dengi.ua/business/303720-Skol-ko-kazhdj-god-Ukraina-terjaet-ot-degradacii-pochvy> (дата звернення: 27.06.2022).
17. Українські чорноземи стали середньоплодородними ґрунтами, – Інститут ім. Соколовського. Propozitsiya: сайт. 2016. 26 груд. URL: <https://propozitsiya.com/ua/ukrayinski-chornozemystaly-serednoplodoridnyu-gruntamy-institut-imsokolovskogo> (дата звернення: 28.06.2022).
18. В Україні розпочато супутниковий моніторинг використання сільськогосподарських земель. Асоціація міст України: сайт. 2019. 11 січн. URL: <https://auc.org.ua/novyna/v-ukrayini-rozpochatosuputnykovyy-monitoring-vykorystannya-silskogospodarskyh-zemel> (дата звернення: 28.06.2022).
19. Сергієнко О., Ткачук А. Землю – громадам!? Чи всю і навіщо? Інститут громадянського суспільства: сайт. 2018. 9 лип. URL: <https://www.csi.org.ua/news/zemlyu-gromadam-chy-vsyu-i-navishho/> (дата звернення: 28.06.2022).
20. Про затвердження Методики нормативної грошової оцінки земельних ділянок: постанова Кабінету Міністрів України від 03.11.2021 р. № 1147. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1147-2021-%D0%BF#Text> (дата звернення: 29.06.2022).
21. Нова методика нормативної грошової оцінки земель. Кмр.ua: вебпортал. 2021. 12 січ. URL: <http://kmp.ua/uk/analytics/infoletters/new-methodology-for-the-normative-monetary-valuation-of-lands/> (дата звернення: 29.06.2022).
22. Хомюк Н. Л. Диверсифікація розвитку сільських територій в умовах децентралізації: монографія. Луцьк: Вежа-Друк, 2019. 320 с.
23. Тимечко І. Р. Інституційні особливості управління власністю територіальної громади. Економіка України. 2020. № 9. С. 37-47. DOI: <https://doi.org/10.15407/economyukr.2020.09.037>.
24. Левандівський О. Т., Баланюк І. Ф., Шеленко Д. І., Сас Л. С. Фінансовий механізм капіталізації земельних ресурсів сільськогосподарських підприємств регіону у взаємовідносинах із територіальними громадами. Актуальні проблеми розвитку економіки регіону. 2021. Вип 17. Т. 2. С. 124–134. DOI: <https://doi.org/10.15330/apred.2.17.124-134>.
25. Шаправський Р. Олексій Мушак: Якщо земля – національне багатство, вона не має коштувати принизливо дешево. РБК-Україна: сайт. 2019. 26 жовт. URL: <https://www.rbc.ua/ukr/news/alekseymushak-zemlya-natsionalnoe-bogatstvo-1572016111.html> (дата звернення: 29.06.2022).
26. Ніколов Д. Дефіцит робочих рук та фінансові виклики: яку підтримку надає держава аграріям у 2022 році. Eba.com: сайт. 2022. 5 трав. URL: <https://eba.com.ua/defitsyt-robochyh-ruk-ta-finansoviyuklyku-yaku-pidtrymku-nadaye-derzhava-agrariyam-u-2022-rotsi/> (дата звернення: 30.06.2022).
27. Саблук П. Т. Проблеми модернізації земельних відносин в Україні. Економіка АПК. 2021. № 10. С. 21–29. DOI: <https://doi.org/10.32317/2221-1055.202110021>.
28. «Вільний обіг землі в ЄС» – 8 моделей, про які не розкажуть експерти. Agropolit: сайт. 2017. 7 серп. URL: <https://agropolit.com/news/5307-vilniy-obig-zemli-v-yes---8-modeley-pro-yaki-ne-rozkajut-eksperti> (дата звернення: 30.06.2022).
29. Крисак А. І. Досвід регулювання земельних відносин в країнах зарубіжжя. Економічний форум. 2013. №2. С. 118–125.
30. Попова О. Л. Основи гармонізації аграрного і сільського розвитку в сучасній аграрній політиці. Економіка України. 2014. №10. С. 32–43.
31. Лупенко Ю. Щороку з мапи країни зникає близько 20 сільських населених пунктів. Agropolit.com: сайт. 2017. 18 лип. URL: <https://agropolit.com/interview/309-yuriy-lupenko-schoroku-z-mapikrayini-znikaye-blizko-20-silskih-naselenih-punktiv> (дата звернення: 30.06.2022).

REFERENCES

1. Zemelnyi kodeks Ukrainy: Zakon Ukrainy vid 25.10.2001 r. № 2768-III (potochna redaktsiia vid 09.06.2022) [Land Code of Ukraine: Law of Ukraine dated 25.10.2001 №2768-III (current edition of 09.06.2022)]. (09.06.2022). Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2768-14#Text>.
2. Halushkina, T. P., Sydorchenko, T. F., Krynytska, O. O. Kontseptualni pryncypy formuvannya rynku zemel v Ukraini yak osnova zabezpechennia staloho rozvytku terytorii [Conceptual principles of land market formation in Ukraine as the basis for ensuring sustainable development of territories]. *Economy and management*, 2013, no. 4, pp. 83–87.
3. Smovzhenko, T. S., Korkuna, O. I., Korkuna, I. I., Khromiak, U.V. Vplyv zemelnoi reformy na rozvytok obiednanykh terytorialnykh hromad [Influence of land reform on the development of united territorial communities]. *Sotsialno-ekonomichni problemy suchasnoho periodu Ukrainy*. [Socio-economic problems of the modern period of Ukraine], 2020, vol. 1 (141), pp. 29–33. DOI: <https://doi.org/10.36818/2071-4653-2020-1-4>.
4. Ivaniuk, T. L. Formuvannya zemelnykh vidnosyn obiednanykh terytorialnykh hromad rehionu u konteksti detsentralizatsii [Formation of land relations of the united territorial communities of the region in the context of decentralization]. *Aktualni problemy rozvytku ekonomiky rehionu* [Actual problems of development of the economy of the region], 2021, vol. 17, iss. 2, pp. 148–158. DOI: <https://doi.org/10.15330/apred.2.17.148-158>.
5. Pronko, L. M. Osoblyvosti vykorystannia zemel derzhavnoi vlasnosti v umovakh detsentralizatsii [Peculiarities of the use of state property lands in the conditions of decentralization]. *Ekonomika ta suspilstvo* [Economy and society], 2022, no. 36. Available at: DOI: <https://doi.org/10.32782/2524-0072/2022-36-19>.
6. Nort, D. (1997). *Instituty, institutsionalnye izmeneniya i funktsionirovanie ekonomiki* [Institutions, Institutional Changes and the Functioning of the Economy/trans. From English]. Moscow: Fond ekonomicheskoy knigi Nachala, 180 p. Available at: <https://www.twirpx.com/file/110660/>.
7. Polterovich, V.M. *Institutsionalnyie lovushki i ekonomicheskie reformy* [Institutional traps and economic reforms]. *Ekonomika i matematicheskie metody* [Economics and mathematical methods], 1999, no. 2, pp. 1–37. Available at: http://mathecon.cemi.rssi.ru/vm_polterovich/files/ep99001.pdf.
8. Zemelna detsentralizatsiia i hromady: yak zminytisia zhyttia OTH pislia zapusku rynku zemli ta zakonu pro heoprosorovi dani? (25.06.2021) [Land decentralization and communities: how will the life of the united territorial communities change after the launch of the land market and the law on geospatial data?]. *Agropolit.com*: sait [Agropolit.com: site]. Available at: <https://agropolit.com/spetsproekty/885-zemelna-detsentralizatsiya-i-gromadi-yak-zminytisia-jyttya-otg-pislya-zapusku-rinku-zemli-ta-zakonu-pro-geoprosorovi-dani> (data zvernennia: 24.06.2022).
9. Zemliu – hromadam. Yaki koruptsiini skhemy zruinuieperedavannia zemel u komunalnu vlasnist (15.03.2021). [The Earth to the Congregations. What corruption schemes will destroy the transfer of land to communal property]. *Ekonomichna pravda* [Economic truth]. Available at: <https://www.epravda.com.ua/projects/zemlia-mozhlyvostei/2021/03/15/671926/>.
10. Hromadam torik peredaly u vlasnist blyzko 15 milioniv hektariv zemel (18.01.2022). [The communities last year were given ownership of about 15 million hectares of land]. *Ukrinform*: sait [Ukrinform: site]. Available at: <https://www.ukrinform.ua/rubric-economy/3387084-gromadam-torik-peredali-u-vlasnist-blizko-15-miljoniv-gektariv-zemel.html>.
11. Pustovit, O. Vinnytski zemli: yak podilyly oblast piat miliardiv? [Vinnytsia lands: how five billionaires divided the region?]. *Vn.20minut*: sait [Vn.20minut: site]. Available at: <https://vn.20minut.ua/Groshi/vinnitski-zemli-yak-podilili-oblast-pyat-milyarderiv-10615398.html>. 12.11.2019.
12. Veremeeva, T. Peredacha selskohozyaystvennyih zemel obschinam: kakie riski skryivaet novyi Ukaz Zelenskogo [Transfer of agricultural land to communities: what risks the new Zelensky Decree hides]. *Money.comments*: sayt [Money.comments: website]. 2020. Available at: <https://money.comments.ua/news/economy/peredacha-sel-skohozyaystvennyih-zemel-obschinam-kakie-riski-skryivaet-novyy-ukaz-zelenskogo-662241.html> (data obrascheniya: 25.06.2022).
13. North, D. (1990). *Institutions, Institutional Changes and Economic Performance*. New York: Cambridge University Press, 152 p.
14. Harazha, O. P. (2020). *Instytutsionalni zasady upravlinnia zemelnymy resursamy na riznykh rivniakh terytorialno-haluzevoho rozpodilu: teoriia ta praktyka* [Institutional principles of land management at different levels of territorial and sectoral distribution: theory and practice]. *Avtoref. dys. ... d-ra ekon. nauk* [Abstract of the dissertation of the Doctor of Economic Sciences]: 08.00.03. Zhytomyr, 40 p.
15. Ucheniy: Ukrainskie pochvy teryayut plodorodie [Scientist: Ukrainian soils are losing fertility]. *Agroportal.ua*: sayt [Agroportal.ua: site]. 2016. Available at: <https://agroportal.ua/news/tehnologii/ukrainskie-pochvy-teryayut-plodorodie/>.
16. Skolko kajdyiy god Ukraina teryaet ot degradatsii pochvy. [How much Ukraine loses every year from soil degradation]. *Dengi.ua*: sayt [Dengi.ua: site]. 2018. Available at: <http://dengi.ua/business/303720-Skolko-kazhdyj-god-Ukraina-terjaet-ot-degradacii-pochvy>.
17. Ukrainski chornozemy staly serednoplodoridnymy hruntamy, – Instytut im. Sokolovskoho [Ukrainian chernozem became medium-sized soils, - Sokolovsky Institute]. *Propozitsiya*: sait [Propozitsiya: site]. 2016. Available at: <https://propozitsiya.com/ua/ukrayinski-chornozemy-staly-serednoplodoridnymy-gruntamy-instytut-imsokolovskogo>.
18. V Ukraini rozpochato sputnykovy monitorynh vykorystannia silskohospodarskykh zemel [Satellite monitoring of agricultural land use has been launched in Ukraine]. *Asotsiatsiia mist Ukrainy*: sait [Association of Ukrainian Cities: website]. 2019. Available at: [149](https://auc.org.ua/novyna/v-

</div>
<div data-bbox=)

ukrayini-rozpochato-suputnykovyy-monitoryng-vykorystannya-silskogospodarskyh-zemel.

19. Serhiienko, O., Tkachuk, A. Zemliu – hromadam!? Chy vsiu i navishcho? [Earth - to the communities!? Is it all and why?]. Instytut hromadianskoho suspilstva: sait [Civil Society Institute: website]. 2018. Available at: <https://www.csi.org.ua/news/zemlyu-gromadam-chy-vsyu-i-navishho/>.

20. Pro zatverdzhennia Metodyky normatyvnoi hroshovoi otsinky zemelnykh dilianok: postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 03.11.2021 r. №1147 (03.11.2021) [On Approval of the Methodology of Normative Monetary Assessment of Land Plots: Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated 03.11.2021 №1147]. Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1147-2021-%D0%BF#Text>.

21. Nova metodyka normatyvnoi hroshovoi otsinky zemel. [New methodology of normative monetary valuation of lands]. Kmp.ua: vebportal [Kmp.ua: web portal]. 2021. Available at: <http://kmp.ua/uk/analytics/infoletters/new-methodology-for-the-normative-monetary-valuation-of-lands/>.

22. Khomiuk, N. L. (2019). Dyversyfikatsiia rozvytku silskykh terytorii v umovakh detsentralizatsii: monohrafiia [Diversification of rural development under decentralization: monograph]. Lutsk: Vezha-Druk, 320 p.

23. Tymcheko, I. R. Instytutsiini osoblyvosti upravlinnia vlasnistiu terytorialnoi hromady [Institutional features of territorial community property management]. Ekonomika Ukrainy [Economy of Ukraine], 2020, no. 9, pp. 37–47. DOI: <https://doi.org/10.15407/economyukr.2020.09.037>.

24. Levandivskiy, O. T., Balaniuk, I. F., Shelenko, D. I., Sas, L.S. Finansovyi mekhanizm kapitalizatsii zemelnykh resursiv silskogospodarskykh pidpriemstv rehionu u vzaiemovidnosynakh iz terytorialnymy hromadamy [Financial mechanism of capitalization of land resources of agricultural enterprises of the region in relations with territorial communities]. Aktualni problemy rozvytku ekonomiky rehionu [Actual problems of development of the economy of the region], 2021, iss. 17, vol. 2, pp. 124–134. DOI: <https://doi.org/10.15330/apred.2.17.124-134>.

25. Shapravskiy, R. Oleksii Mushak: Yakshcho zemlia – natsionalne bahatstvo, vona ne maie koshtuvaty prynzlyvo deshevo [Oleksiy Mushak: If the land is a national wealth, it should not cost humilatingly cheap]. RBK-Ukraina: sait [RBC-Ukraine: site]. 2019. Available at: <https://www.rbc.ua/ukr/news/aleksey-mushak-zemlya-natsionalnoe-bogatstvo-1572016111.html>.

26. Nikolov, D. Defitsyt robochykh ruk ta finansovi vyklyky: yaku pidtrymku nadaie derzhava ahrariiam u 2022 rotsi [Deficit of working hands and financial challenges: what support does the state provide to farmers in 2022]. Eba.com: sait [Eba.com: site]. 2022. Available at: <https://eba.com.ua/defitsyt-robochyh-ruk-ta-finansovi-vyklyky-yaku-pidtrymku-nadaye-derzhava-agrariyam-u-2022-rotsi/>.

27. Sabluk, P. T. Problemy modernizatsii zemelnykh vidnosyn v Ukraini [Problems of modernization

of land relations in Ukraine]. Ekonomika APK [Economy of APK], 2021, no. 10, pp. 21–29. DOI: <https://doi.org/10.32317/2221-1055.202110021>.

28. Vilnyi obih zemli v YeS – 8 modelei, pro yaki ne rozkazhut eksperty. ["Free land turnover in the EU" - 8 models that will not be told by experts]. Agropolit: sait [Agropolit: site]. 2017. Available at: <https://agropolit.com/news/5307-vilniy-obig-zemli-v-yes---8-modeley-pro-yaki-ne-rozkajut-eksperti>.

29. Krysak, A. I. Dosvid rehuliuвання zemelnykh vidnosyn v krainakh zarubizhzhia [Experience of land governance in foreign countries]. Ekonomichnyi forum [Economic Forum], 2013, no. 2, pp. 118–125.

30. Popova, O. L. Osnovy harmonizatsii ahrarnoho i silskoho rozvytku v suchasni ahrarnii politytsi [Fundamentals of harmonization of agrarian and rural development in modern agrarian policy]. Ekonomika Ukrainy [Economy of Ukraine], 2014, no. 10, pp. 32–43.

31. Lupenko, Yu. Shchoroku z mapy krainy znykaie blyzko 20 silskykh naselenykh punktiv [Every year, about 20 rural settlements disappear from the country's map]. Agropolit.com: sait [Agropolit.com: site]. 2017. Available at: <https://agropolit.com/interview/309-yuriy-lupenko-schoroku-z-mapi-krayini-znikaye-blizko-20-silskih-naselenih-punktiv>.

Institutional traps of land reform in the context of sustainable development of communities and territories

Zakharchenko V.I.

The article considers topical issues of institutional support of land reform in Ukraine in the context of sustainable development of communities and territories.

The purpose of the research is to disclose the content of key institutional traps of the land market in the context of sustainable development of communities and territories of Ukraine (primarily rural) taking into account the challenges of martial law.

It is shown that the land is not only an operational basis for the creation of villages, cities, agglomerations, resettlement systems; this is also an important factor in agricultural production. The necessity of transformation of old and creation of new institutions or "rules of the game" in the field of land relations and agricultural production for sustainable development of communities and territories is substantiated. It is noted that among these institutions there are also those that produce negative results. V.M. Polterovich defines them as institutional traps.

Institutional traps that appeared as a result of the transfer of agricultural land of state ownership to the communal. The problem manifestations that they have or can have in the aspect of sustainable development of communities and territories, especially in the conditions of martial law, are analyzed, namely: inversion and unconstitutional procedure for transferring land from state property to communal property; simplification of the scheme of transfer of land to private ownership; increasing manifestations of land corruption at the local level; inefficiency of communication in land issues of local self-government, business and state; weakening state control over land use and protection;

inconsistency of land management and planning documentation within the framework of a comprehensive plan for spatial development of communities; lack of financial support for inventory of land in communities; land use is not for the intended purpose; uncertainty with the payment of land in the event of a change in the purpose of the land plot; threat of overstatement or understatement of land prices; strengthening the differentiation of territorial communities by the value of land assets and their financial capacity; lack of state support for agricultural producers; reduction of efficiency of small agricultural producers; strengthening the negative impact of agricultural holdings on the sustainable development of rural areas; the disap-

pearance of villages and furization rural settlement network.

Ways of avoiding and smoothing the negative consequences of institutional traps related to transactions on the transfer of agricultural land outside settlements to communal property are proposed. The emphasis is on increasing the role of state bodies in the regulation of land relations at the local level and the practical implementation of the concept of integrated development of communities and territories.

Key words: land reform, form of ownership of land (state, communal, private), market turnover of agricultural land, institute, institutional trap, territory, territorial community, sustainable development.



Copyright: Захарченко В.І. © This is an open-access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution License, which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original author and source are credited.



ORCID iD:
Захарченко В.І.

<https://orcid.org/0000-0003-3645-2597>