

НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ НАУК УКРАЇНИ
ДУ «ІНСТИТУТ ЕКОНОМІКИ ТА ПРОГНОЗУВАННЯ
НАН УКРАЇНИ»

**ПРОСТОРОВА СПРАВЕДЛИВІСТЬ
У ЗЕМЛЕКОРИСТУВАННІ ТА СТАЛОМУ СІЛЬСЬКОМУ
РОЗВИТКУ**

у 2-х книгах

Книга I

**СПРАВЕДЛИВІСТЬ У ДОСТУПІ ДО ЗЕМЕЛЬНИХ
РЕСУРСІВ І ВИГІД ВІД ЇХ ВИКОРИСТАННЯ НА
СІЛЬСЬКИХ ТЕРИТОРІЯХ**

За редакцією
доктора економічних наук, члена-кореспондента НАН України,
професора О.М. Бородіної

Київ – 2021

УДК [332:177.9]:[332.3+[338.43:330.34.16]]

П82

Авторський колектив:

д.е.н., проф., чл.-кор. НАНУ **О.М. Бородіна** (вступ, 1.1, 1.2, 1.4, 2.1, 4.1, 4.2, 4.3, висновки, рекомендації), д.е.н., проф., чл.-кор. НААНУ **І.В. Прокопа** (1.3, 2.3, 4.1, 4.3, висновки), д.е.н. **О.Л. Попова** (2.2, 2.3, висновки), д.е.н. **В.В. Небрат** (1.1, 1.4, висновки), к.е.н. **С.В. Киризок** (3.2, 4.3, висновки), к.е.н. **О.В. Риківська** (3.2, 4.2, висновки), к.е.н. **В.Д. Яровий** (2.3, 3.1, 3.2, 4.2, 4.3, висновки, рекомендації), к.е.н. **О.В. Михайленко** (2.1), к.е.н. **М.М. Лук'янова** (3.3, 4.2, висновки), к.е.н. **О.В. Фраєр** (2.1).

Рецензенти:

член-кор. НАН України **А.А. Гриценко** (ДУ «Інститут економіки та прогнозування НАН України» – Київ);

д.е.н., проф. **Л.В. Молдаван** (ДУ «Інститут економіки та прогнозування НАН України» – Київ);

д.е.н., проф. **О.М. Могильний** (Український науково-дослідний інститут продуктивності агропромислового комплексу – Київ);

к.е.н. **К.А. Гордіца** (ДУ «Інститут економіки та прогнозування НАН України» – Київ)

Затверджено до друку Постановою Вченої ради ДУ «Інститут економіки та прогнозування НАН України» від 24 грудня 2020 р. № 111

Просторова справедливість у землекористуванні та сталому сільському розвитку : у 2-х книгах / НАН України, ДУ «Ін-т екон. та прогнозув. НАН України». – Електрон. дані. – К., 2021.

ISBN 978-966-02-9635-0 (загальний, електронне видання)

П82

Книга 1 : Справедливість у доступі до земельних ресурсів і вигід від їх використання на сільських територіях : монографія / за ред. д-ра екон. наук, проф., чл.-кор. НАН України О.М. Бородіної; НАН України, ДУ «Ін-т екон. та прогнозув. НАН України». – Електрон. дані. – К., 2021. – 225 с.; табл. рис. – Режим доступу: <http://ief.org.ua/docs/mg/350.pdf>

ISBN 978-966-02-9636-7 (Кн.1, електронне видання)

Досліджено особливості просторового розвитку сільських територій та трансформації системи землеволодіння і землекористування в історичній ретроспективі та в умовах сучасного реформування адміністративно – територіального устрою в Україні. Сформовано теоретичні засади дослідження просторової справедливості у землекористуванні з акцентом на створенні простору для життя і можливостей для праці на сільських територіях, збереження сільського способу життя, захисту сільського соціуму та сільських поселень. Розкриті прояви порушення справедливості у землеволодінні і землекористуванні в процесі створення об'єднаних територіальних громад (ОТГ) та визначені потенційні загрози справедливому просторовому розвитку ОТГ, зумовлені їх суттєвою диференціацією. Виявлено нерівності внесків землекористувачів – суб'єктів господарювання в корпоративному та індивідуальному секторах сільського господарства – у формування економічної бази сільського розвитку на локальному рівні.

Доведено, що досягнення просторової справедливості у землекористуванні на сільських територіях передбачає застосування набору інструментів захисту просторових прав сільських спільнот і окремих їх членів на використання земельних ресурсів на їх територіях та отримуваних від цього вигід. Обґрунтовано практичні рекомендації щодо підвищення синергії та посилення взаємодії держави, органів місцевого самоврядування, сільських громад та громадянського суспільства для запобігання формуванню причин просторової несправедливості у землекористуванні та зменшення їх негативних впливів.

Для науковців, політиків, працівників органів державного управління і місцевого самоврядування, викладачів, аспірантів і студентів ВНЗ гуманітарного профілю.

ISBN 978-966-02-9636-7
(Кн.1, електронне видання)

УДК [332:177.9]:[332.3+[338.43:330.34.16]]

© Національна академія наук України, 2021
© ДУ «Інститут економіки та прогнозування НАН України», 2021

ВСТУП.....	5
РОЗДІЛ 1. СВІТОГЛЯДНІ ТА НАУКОВО-ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ ПРОСТОРОВОЇ СПРАВЕДЛИВОСТІ У ЗЕМЛЕКОРИСТУВАННІ ТА СТАЛОМУ РОЗВИТКУ СІЛЬСЬКИХ ТЕРИТОРІЙ	9
1.1. Основні положення сучасної концепції просторової справедливості	9
1.2. Просторова справедливість у землекористуванні та сталий розвиток сільських територій: науковий дискурс	22
1.3. Трансформації в землекористуванні та сільському розселенні у контексті просторової справедливості	39
1.4. Соціальні наслідки земельних трансформацій першої хвилі ринкових перетворень в Україні: історичний досвід	46
РОЗДІЛ 2. ПРИКЛАДНІ АСПЕКТИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРОСТОРОВОЇ СПРАВЕДЛИВОСТІ У ЗЕМЛЕКОРИСТУВАННІ ТА ЗЕМЛЕВОЛОДІННІ	56
2.1. Просторова справедливість у сфері земельних відносин та її суспільні наслідки: міжнародний досвід	56
2.2. Реформа місцевого самоврядування в Україні та справедливість у формуванні території землеволодінь і землекористувань на локальному рівні	74
2.3. Просторовий чинник формування об'єднаних територіальних громад (ОТГ) в Україні: масштаби і диференціація	91
РОЗДІЛ 3. ПРОСТОРОВА СПРАВЕДЛИВІСТЬ У ЗЕМЛЕКОРИСТУВАННІ ОТГ У КОНТЕКСТІ СТАЛОГО РОЗВИТКУ СІЛЬСЬКИХ ТЕРИТОРІЙ	103
3.1. Земельні ресурси ОТГ як джерельна база наповнення місцевих бюджетів	103
3.2. Формування просторової несправедливості механізмами державної підтримки: зовнішні і внутрішні аспекти	115

3.2.1. Субвенція на соціоекономічний розвиток окремих територій	115
3.2.2. Внутрішні аспекти – розподіл інфраструктурної субвенції у межах ОТГ.....	123
3.3. Прояви просторової дискримінації у землекористуванні на рівні ОТГ (Case-Study)	130

РОЗДІЛ 4. НАПРЯМИ ТА МЕХАНІЗМИ РУХУ ДО ПРОСТОРОВОЇ СПРАВЕДЛИВОСТІ У РОЗВИТКУ СІЛЬСЬКИХ ТЕРИТОРІЙ

153

4.1. Сільськогосподарське землекористування як економічне підґрунтя справедливого сільського розвитку	153
4.2. Посилення контролю за дотриманням просторової справедливості у землекористуванні.....	163
4.3. Створення спеціального Фонду розвитку сільських територій для пом'якшення проявів просторових нерівностей	181

ВИСНОВКИ.....

195

РЕКОМЕНДАЦІЇ

205

ПЕРЕЛІК ТАБЛИЦЬ.....

221

ПЕРЕЛІК РИСУНКІВ

222

Дослідження за темою «Просторова справедливість у землекористуванні» здійснювалося у контексті виявлення основних характеристик, пов'язаних категорій та понять, а саме: простір, справедливість, соціальна справедливість, просторова справедливість, землеуправління і землекористування.

У дослідженні простір розглядається у контексті відносин і зв'язків, що виникають у процесі суспільного виробництва і відтворення на рівні об'єднаної територіальної громади. Пропонований підхід до розуміння просторовості відкриває можливості для розгляду простору не просто як фізичних характеристик ОТГ, а як сукупності процесів та пов'язаних із ними понять та явищ разом з їх практичною реалізацією й осмисленням у контексті соціальної справедливості.

Соціальна справедливість, як правило, розглядається з точки зору нерівності. Нерівність – це диференціація людей за різними ознаками та проявами, а саме: нерівності у матеріальному забезпеченні, у доходах, у володінні власністю, у можливостях, у суспільному статусі, у доступі до соціальних благ, у споживанні, у нагромадженні тощо. Для традиційного розуміння нерівність у доходах є визначальною серед її різних проявів з огляду на те, що всі інші прояви нерівності є передумовою або наслідком виникнення та подальшого відтворення нерівності у доходах. Нобелівський лауреат Джозеф Стігліц вважає, що несправедливий розподіл вироблених продуктів і доходів гальмує розвиток економіки та помітно загрожує економічній свободі, призводячи до формування олігархії. Загальним базисом усіх сучасних концепцій соціальної справедливості є ідея прав людини, тобто визнання однакового поводження з людьми і відмова від привілеїв, пов'язаних з будь-якими ознаками, незалежно від місця їхньої просторової локації.

Соціальна та просторова справедливість являють собою комплексні теоретичні концепції, що характеризуються істотною різноманітністю інтерпретацій. Для досягнення цілей нашого дослідження в рамках обох концепцій розподіл ресурсів та виявлення можливостей розглядається як ключовий чинник

визначення (не)справедливості. Поєднання цих двох концепцій є важливим, оскільки розуміння прояву соціальної справедливості певною мірою допомагає зрозуміти прояви просторової справедливості і навпаки. При тому, що просторова справедливість включає соціальну складову, соціальна справедливість орієнтована на розподіл ресурсів між соціальними групами, а просторова справедливість – на географію розподілу.

Обидві форми (не)справедливості пов'язані з процесами інституціоналізації. У сфері соціальної справедливості ці процеси базуються на владі та механізмах, які сприяють її реалізації шляхом панування або пригнічення окремих верств населення. Просторова справедливість розглядає спосіб організації простору як необхідну інституційну передумову виникнення домінування або утисків. При дослідженні соціальної та просторової справедливості основна увага приділяється справедливому географічному розподілу ресурсів та механізмам реалізації влади, що зумовлюють виникнення нерівності між соціальними групами і просторовими одиницями в рамках об'єднаної територіальної громади. Просторова справедливість істотно пов'язана з єдністю громади та її територіальним розвитком.

Діалектика просторової і соціальної (не)справедливості демонструє їх взаємодію та взаємовплив. З одного боку, нерівномірний розподіл ресурсів (серед соціальних груп, у просторі та часі) є, принаймні частково, результатом глибинних інституціоналізованих процесів, механізмів реалізації влади та процедур, що зумовлюють домінування або утиск окремих верств населення на рівні громади. З іншого боку, зважаючи на те, що такі ресурси сприяють розширенню можливостей громадян, зростанню потенціалу до дій та гарантуванню свободи вибору, їх несправедливий розподіл серед членів суспільства та просторових одиниць може призвести до посилення та продукування процесуальної несправедливості, особливо в політичній сфері, що відтворює існуючу та/або стимулює подальшу несправедливість розподілу ресурсів між територіями.

На рівні ОТГ земля є найбільш важливим ресурсом, який може суттєво впливати на справедливість соціального і територіального розвитку. У світовому контексті земельні угіддя розглядаються як один із секторів, що піддаються найбільшому негативному впливу

неефективних управлінських рішень, які призводять до утисків і дискримінації, а отже, продукують несправедливість. Результати найавторитетнішого дослідження у сфері глобальної корупції Transparency International свідчать, що, крім поліції та судів, найбільш корумпованим сектором економіки виступають земельні служби, випереджаючи інституції реєстрації та надання дозволів, заклади освіти, охорони здоров'я, податкові органи та комунальні підприємства (дані 2009 р.). Ефективне управління земельними ресурсами сприяє зменшенню можливостей для поширення корупції та хабарництва, що становить неодмінну умову подолання соціальної та просторової несправедливості.

Землеуправління і землекористування – це багатопрофільна діяльність, яка потребує як традиційної системи адміністрування земельних відносин, так і включення у цей процес соціально-економічних, екологічних, інституційних та інших важелів розвитку, оскільки обґрунтоване управління земельними ресурсами та їх використання є запорукою забезпечення сталого розвитку і підтримки глобальної програми дій у досягненні глобальних цілей сталого розвитку 2030. Основу управління земельними ресурсами становлять *людина* (в частині забезпечення реалізації її основних громадянських прав), *соціальна справедливість* (у частині реалізації соціальної функції земельної власності та належного управління земельними ресурсами в інтересах суспільства) та *території* (в частині місця проживання, виробництва продовольства та акумуляції природних ресурсів).

З точки зору просторової справедливості для сталого розвитку сільських територій особливе занепокоєння викликає безпека землеволодіння для бідних та малозабезпечених сільських мешканців та сільських спільнот, які проживають у віддалених, малолюдних селах, під час процесу їхнього входження до великих за розмірами об'єднаних територіальних громад. Саме тому важливо дослідити ОТГ у контексті просторової справедливості у землеволодінні та землекористуванні, а також діючі підходи та опції аграрного і сільського розвитку з точки зору того, чи забезпечують вони просторову справедливість і чи сприяють безпеці землеволодіння для бідних та малозабезпечених сільських жителів та сільських спільнот. Бідні верстви сільського населення найбільше

наражаються на жорсткі прояви просторової несправедливості, що віддаляє їх від власності на землю.

Монографія «Просторова справедливість у землекористуванні та сталому сільському розвитку» випускається в рамках виконання наукового проєкту «Просторова справедливість у землекористуванні для сталого розвитку сільських територій» і включає дві книги. Перша з них – «Справедливість у доступі до земельних ресурсів і вигід від їх використання на сільських територіях» підготовлена за результатами досліджень, проведених відділом економіки та політики аграрних перетворень упродовж 2020 р.

У цій книзі особливу увагу автори зосередили на такому:

- які підходи та варіанти аграрного і сільського розвитку мають на меті забезпечити просторову справедливість та сприяти безпеці землеволодіння;

- як за допомогою цих підходів забезпечується просторова справедливість та безпека володіння землею на практиці у процесі створення та функціонування ОТГ;

- які інструменти сприяють пом'якшенню просторової несправедливості та безпеці землеволодіння в ОТГ, особливо в сучасному середовищі аграрного зростання і «млявого» сільського розвитку.

Авторський колектив – О.М. Бородіна, І.В. Прокопа, О.Л. Попова, В.В. Небрат, В.Д. Яровий, О.В. Риковська, С.В. Киризюк, О.В. Михайленко, М.М. Лук'янова, О.В. Фраср щиро дякують рецензентам за доброзичливі поради і участь в обговоренні рукопису, технічному персоналу відділу – за підготовку рукопису до друку, колективу редакційно-видавничого відділу – за сприяння у випуску книги у світ.

СВІТОГЛЯДНІ ТА НАУКОВО-ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ ПРОСТОРОВОЇ СПРАВЕДЛИВОСТІ У ЗЕМЛЕКОРИСТУВАННІ ТА СТАЛОМУ РОЗВИТКУ СІЛЬСЬКИХ ТЕРИТОРІЙ

1.1. Основні положення сучасної концепції просторової справедливості

Експлікація поняття просторової справедливості вимагає розкриття декількох зрізів, що пов'язані з вимірами нерівності, перш за все соціальної.

Соціальна нерівність має цілий спектр виявів: нерівність у статках; нерівність у доходах; нерівність у володінні власністю та можливостях розпорядження нею; нерівність у суспільному статусі; нерівність у доступі до соціальних благ; нерівність у споживанні; нерівність у нагромадженні; нерівність у трудовому потенціалі; нерівність у людському капіталі та ін. Серед усього різноманіття виявів соціальної нерівності ключовою зазвичай вважають нерівність у доходах. Усі ж інші прояви соціальної нерівності або слугують передумовою для виникнення та подальшого відтворення нерівності у доходах, або ж є її наслідком. Нерівність, диференціація людей за різними ознаками (статками, доступом до різних благ, споживанням тощо) – це атрибут будь-якої соціальної системи. Разом із тим рушійні сили ринкової економіки, – а саме економічна свобода, ринкові стимули діяльності та конкурентні механізми її регулювання, – передбачають і продукують нерівність. Соціальна нерівність – це такий вид соціального поділу, за якого окремі члени суспільства або групи перебувають на різних щаблях соціальної драбини і мають нерівні можливості, права та обов'язки. Внаслідок такого нерівномірного розподілу різні члени суспільства мають також різні можливості щодо користування ресурсами. Тобто *соціальна нерівність зазвичай має вертикальну структуру.*

Економічного змісту проблемам соціальної нерівності надав Дж. С.Мілль, який довів тезу про те, що економічні й соціально-

політичні явища взаємозумовлені. Саме тому успішний економічний розвиток передбачає глибоку соціальну трансформацію суспільного ладу, можливість перетворення капіталістичної держави на соціальну. Проте суперечність між збільшенням соціальних видатків та економічним зростанням переводить цю тенденцію у площину постійного пошуку практичних рішень щодо врегулювання пріоритетів справедливості та ефективності системи.

Загальнометодологічні засади розуміння природи соціальної несправедливості закладено теорією соціальної взаємодії. За твердженням П. Сорокіна (1889–1968) – видатного російського та американського соціолога, теоретика соціокультурної динаміки, – спільна діяльність людей неминуче породжує соціальну нерівність і, відтак, – несправедливість¹. Територіальний зріз економіки, її просторова організація також містять елементи розподілу, а значить – можливість невідповідності, диспропорцій, порушення справедливості, що виокремлюється у специфічне поняття просторової справедливості.

Джерела концепції просторової справедливості сягають початку ХХ ст. Одним із перших теоретиків, хто звернувся до економіко-географічних детермінант соціального розвитку, був Фернан Бродель (франц. Fernand Braudel) (1902–1985) – видатний французький історик. Як прихильник міждисциплінарного підходу, Ф. Бродель наголошував на ролі географічного середовища та територіальних відмінностей у розгортанні соціальних процесів зародження капіталістичної системи. Тим самим він заклав основи розуміння значення просторової організації соціуму для інтенсивності соціальних зв'язків, якості життя, інституційних механізмів врегулювання інтересів, динаміки процесів соціальної трансформації, економічної ефективності виробництва тощо. Отже, історична наука зробила свій внесок у розвиток концепції просторової справедливості. Проте одним із основоположних напрямів, який і сьогодні активно розробляється, є економіко-географічний.

Як зазначалося, дослідження справедливості зазвичай пов'язують з нерівністю. За визначенням географа Девіда Сміта, *нерівність – це різниця, що має наслідки для соціальної справедливості*. Географи

¹ Сорокин П. А. Проблема социального равенства. Петербург: Революционная мысль, 1917. 66 с.

звертаються до проблематики просторової нерівності, бо означення цього феномену через термін «просторова» засвідчує про зв'язок із простором, місцем чи положенням, територіальним розташуванням, алокацією чи розподілом. Тобто *соціальна нерівність зазвичай має вертикальну структуру, а територіальна несправедливість – горизонтальну*.

На думку одного з найавторитетніших представників цього напрямку Девіда Гарві (англ. – David Harvey; нар. 1935 р.), з точки зору географії просторові відносини можна визначити через: встановлене положення у незмінній системі координат; відстань чи віддаленість до єдиної точки відліку в часі та просторі; положення всередині символічної системи, сприйнятої конкретною людиною або групою. Визначення просторової справедливості охоплює кожен із цих підходів до розгляду географічного простору². Тобто *просторова нерівність розглядається як наслідок, по-перше, взаємного розташування, концентрації чи віддаленості певних об'єктів, по-друге, географічних відмінностей регіонів чи агломерацій, по-третє, різної віддаленості від певних центрів економічного та соціального життя*. Девіда Гарві позиціонують як радикального географа-марксиста завдяки дослідженням у сфері просторової соціальної та екологічної справедливості³ та аналізу нерівномірного географічного розвитку як наслідку глобального капіталізму⁴. Загалом послідовники марксизму з їхньою критикою політики лібералізації та лібертаріанства як ідеології зробили суттєвий внесок у розвиток теорії просторової справедливості.

Варто зауважити, що лібертаріанці вважають нерівність не лише невід'ємною рисою соціуму, а й *необхідною складовою економічного розвитку*. Л. фон Мізес наголошував на спонукальній функції нерівності: «Тільки завдяки нерівності багатства, можливого в умовах нашого суспільного порядку, тільки завдяки тому, що він

² Harvey David. Spaces of Global Capitalism: Towards a Theory of Uneven Geographical Development. *The Arab Studies Journal*. 2006. Vol. 14, № 2, pp. 125-128.

³ Пилипенко Г.М. Соціальна справедливість у світовій економіці: одвічний конфлікт держави і ринку. *Економічний вісник*. 2017. № 4. С. 9–15.

⁴ Harvey David. Spaces of Global Capitalism: Towards a Theory of Uneven Geographical Development. *The Arab Studies Journal*. 2006. Vol. 14, № 2. P. 125–128.

[розвиток] стимулює кожного виробляти стільки, скільки він зможе за найменших витрат, людство має сьогодні у своєму розпорядженні той сукупний обсяг річного багатства, який можна використати на споживання»⁵. Попри вразливість постулатів неоліберальної доктрини до критики, серед положень, які вона згенерувала, є одне – важливе для розвитку теорії та практики просторової справедливості. *Суть його у тому, що рівність можливостей первинна стосовно рівності доходів.* Практичний висновок із цього принципу полягає у необхідності забезпечення у просторовому розвитку вирівнювання можливостей. Різні соціально-економічні моделі та політичні системи здійснювали політику територіального вирівнювання в різний спосіб і з різною ефективністю. Тому просторова справедливість може слугувати критерієм соціальної спрямованості та економічної ефективності різних національних моделей взаємодії держави та бізнесу, центральної та регіональної влади, політичних інститутів та громадянського суспільства.

Ознакою нашого часу є формування нових тенденцій та спроби зміни світового порядку у контексті кризи неоліберальної доктрини та відновлення протекціонізму як політики захисту просторових прав спільнот. У глобальному вимірі територіальна несправедливість обумовлена географічними та цивілізаційними відмінностями (глобальними Північчю та Півднем, Заходом та Сходом), а також розподілом природних ресурсів на планеті, фінансово-економічним домінуванням ТНК, зростаючою нерівномірністю економічного та технологічного розвитку в умовах інформатизації та цифровізації економіки тощо. Питання глобальної нерівності та геополітики як боротьби за світове лідерство актуалізуються у міру посилення динамізму економічного розвитку та загострення його суперечностей. Таким чином *територіальна справедливість розглядається сучасною глобалістикою як функція нерівномірного просторового розвитку системи світового господарства*^{6,7}, а зростання глобальної соціальної

⁵ Мизес Л. Либерализм в классической традиции. Москва: Экономика, социум, 2001. 239 с. С. 35.

⁶ Білорус О.Г. Економічна глобалістика. Світ-система глобалізму: монографія. Київ: УН-т «Україна», 2016. 533 с.

нерівності – як наслідок відмінностей у темпах розвитку країн та змін у масштабах міжнародних перерозподільних відносин⁸. Як наголошував лауреат Нобелівської премії з економіки (2015 р.) Ангус Дітон у своєму фундаментальному дослідженні проблем нерівності⁹, в останні десятиліття у світі відбулася «велика втеча» багатьох країн і народів від злиднів, абсолютної бідності, браку найнеобхіднішого, проте це не вирішило проблему суттєвого поглиблення диференціацій у соціальному розвитку країн і регіонів.

Останнім часом зростання глобальної соціальної несправедливості дедалі частіше пов'язують із кліматичними змінами, оскільки розподіл відповідальності за них є асиметричним¹⁰. Адже відмінності в можливостях доступу до благ (у тому числі екологічної безпеки), дискримінація щодо витрат стосовно користування ними є характерними рисами нерівності. Крім того, згідно з концептуальним підходом Рональда Коуза, платити має той, хто користується і завдає збитків, вичерпує ресурси, чия діяльність призводить до розбалансування екосистеми тощо¹¹. Інтерналізація негативних зовнішніх ефектів (екстерналій) є ринковим механізмом відновлення просторової справедливості.

У будь-якому масштабі – глобальному, регіональному, місцевому – загальним гаслом для означення проблематики просторової справедливості може слугувати вираз *«територія як простір для життя та праці»*. Просторова справедливість полягає у наявності

⁷ Миланович Б. Глобальное неравенство. Новый подход для эпохи глобализации / пер. с англ. Д. Шестакова. Москва: Изд-во Института Гайдара, 2017. 336 с.

⁸ Колот А.М., Герасименко О.О. Глобальна соціальна нерівність доходів: природа, тенденції, наслідки. *Соціально-трудові відносини: теорія і практика: зб. наук. пр.* / КНЕУ. 2017. № 2. С. 8–47.

⁹ Дитон А. Великий побег: Здоровье, богатство и истоки неравенства / пер. с англ. А. Гуськова. Москва: Изд-во Института Гайдара; Фонд «Либеральная Миссия», 2016. 368 с.

¹⁰ Алієва О. Зміна клімату і соціальна несправедливість. URL: <https://ua.boell.org/uk/2018/01/12/zmina-klimatu-i-socialna-nespravedlivist>.

¹¹ Коуз Р. Проблема социальных издержек. Фирма, рынок и право: сб. статей / пер. с англ. Б. Пинскера; науч. ред. Р. Капелюшников. Москва: Новое издательство, 2007. С. 92–149.

можливостей та умов як для безпечного (бажано комфортного) проживання – створення сім'ї, народження та виховання дітей тощо, так і для праці – забезпечення зайнятості, доходів, самореалізації, впевненості у завтрашньому дні. Це стосується периферії і центру, міських та сільських територій.

Одним із напрямів просторової справедливості, який наразі активно розвивається, є урбаністика та просторова нерівність у місті. Відповідні дослідження започатковано французьким неомарксистом Анрі Лефевром у 1960-х роках. Він аналізував міський простір як арену соціальної взаємодії та зауважив, що процес капіталістичної урбанізації супроводжується експансією ринкових відносин на всі сфери життя людини. Так, житло, що призначене для задоволення базової потреби людини – мати притулок, особистий простір, територію безпеки та відпочинку – набуває мінової вартості як товар, який можна продати за певну ціну. Т. зв. *комодифікація життєвого простору, тобто перетворення його на товар, несе загрозу встановлення вищості комерційних інтересів над соціальними*. Міський простір виступає як об'єкт вкладення капіталу. А. Лефевр закликав проголосити нове право – «право на місто», яке б означало передавання влади та повноважень щодо «продукування» та привласнення міського простору, а також передавання розпорядження ним від держави та ринку до рук мешканців. У такий спосіб мають впроваджуватись політика самоврядування у місті та забезпечуватися економічні і соціальні умови для життя, особистісного розвитку та самовираження (autogestion)¹². Відповідно, екстраполюючи підхід Лефевра щодо міського управління на просторову політику загалом, можна сформулювати загальний принцип: просторова політика має бути спрямована на встановлення *пріоритетів потреб мешканців над ринковими та комерційними інтересами власників і підприємців. Місто чи село повинно функціонувати не для прибутку, а для мешканців*.

Палким послідовником цього принципу є американський географ і урбаніст польського походження Едвард Соджа (англ. Edward William

¹² Lefebvre H. Writings on Cities. Oxford: Blackwell Publishers Ltd, 1996. 260 p.; Brenner, N. and Theodore, N. eds. Spaces of Neoliberalism: Urban Restructuring in North America and Western Europe. Oxford: Blackwell, 2002. P. 147–160.

Soja, 1940–2015). Робота, що представляє його «пошук соціальної справедливості» у просторовому вимірі, визнана найкращою на сучасному етапі¹³. Автор стверджує, що справедливість має географію і що справедливий розподіл ресурсів, послуг та доступу є основним правом людини¹⁴.

Як урбаніст Е. Соджа запропонував шість дискурсів постметрополісу, а саме: паралельний розвиток процесів деіндустріалізації, реіндустріалізації та їх вплив на соціальну нерівність у містах; розвиток космополітизму внаслідок глобалізації міської культури; поява феномену екзополісу: т. зв. «зовнішнього міста» з передмістями, формування міських сіл, технополісу, метроплекса¹⁵; розвиток метрополярності: зростання соціальної нерівності та виникнення нових видів соціальної стратифікації, обумовленої відмінностями просторової локації; розширення концепції міста-фортеці: високотехнологічна система охорони та служб безпеки; розвиток концепції Сімсیتی (SimCity), що відображає вплив процесів інформатизації та цифровізації на соціально-територіальну організацію: проникнення кіберпростору в повсякденне життя, імітація надурбанізму (over-urbanism) у реальності¹⁶.

Загалом концепція просторової справедливості, репрезентована економіко-географічним напрямом (Д. Гарві, А. Лефевр, Е. Соджа та ін.), пов'язує в єдине ціле соціальну справедливість і простір. Організація простору є найважливішим виміром соціально-економічної ефективності людських спільнот, оскільки вона прямо впливає на соціальні відносини.

Питання територіальної справедливості у міському просторі в Україні активно розробляються в контексті посттоталітарної трансформації та декомунізації міст. Зокрема, в Києві працює Центр

¹³ Soja E.W. Seeking Spatial Justice. University of Minnesota Press, 2010.

¹⁴ Soja E.W. The city and spatial justice. Justice spatiale. *Spatial Justice*. 2009. P. 31–39. URL: <http://www.jssj.org>

¹⁵ Soja E.W. Regional urbanization and the end of the metropolis era. The new Blackwell companion to the city / eds. Bridge G., Watson S. Wiley- Blackwell, 2011.

¹⁶ Со́йя Э.У. Дигитальные сообщества, Сим-сити и гиперреальность повседневной жизни. *Proect International*. Март 2007. № 15. С. 127–141.

урбаністичних студій НаУКМА¹⁷ та реалізується урбаністичний проєкт Представництва Фонду ім. Гайнріха Бьоля в Україні¹⁸. Науково-практичний зміст їхньої діяльності – це, насамперед, демократизація міського простору та створення умов для рівного доступу та вільного користування суспільними благами. Дослідники звертають увагу, що подолання спадщини тоталітаризму в сучасній Україні не вирішує питань, обумовлених комодифікацією суспільних відносин та перетворенням у товар усіх елементів інфраструктури просторового розвитку¹⁹.

В Україні деформовані відносини між владою, бізнесом та місцевими громадами, за яких першими двома населення сприймається як прикра перешкода у реалізації їхніх міжособистісних домовленостей, у містах отримали форму т. зв. «забудовних війн», а в селах призвели до конфліктів і навіть сутичок з приводу виділення земельних ділянок та землекористування. При цьому вплив членів місцевої громади на вирішення питань, пов'язаних з їхніми інтересами, вкрай обмежений. Це створює додаткове підґрунтя для зловживань на місцях, сваволі новоявлених латифундистів та, попри соціально несправедливий розподіл, ще й до економічно неефективного використання землі. Питання захисту інтересів громад у місті та селі потребує інституційного врегулювання на засадах просторової справедливості та територіальної партиципації. Сільська громада – як спільнота соціальної взаємодії – має стати основним суб'єктом творення сільського простору місцевого розвитку.

Багомих чинників просторового розвитку і, зокрема сільського розвитку, є декілька. Перший із них – економічний. Це обумовлено зростанням невизначеності як основної характеристики економічного розвитку. Складовими невизначеності та нестабільності слугують

¹⁷ Просторова (не)справедливість і громадянське суспільство. URL: <https://www.ukma.edu.ua/index.php/news/3750-prostorova-ne-spravedlyvist-i-hromadianske-suspilstvo>

¹⁸ (Не)Задоволення публічними просторами. *Урбаністичні студії*. № 3. URL: <https://ua.boell.org/uk/2019/07/25/nezadovolennya-publichnimi-prostorami-urbanistichni-studiyi-3>

¹⁹ Петренко М.П. Економіка сучасного міста: комодифікація людини, простору, культури. *Інвестиції: практика та досвід*. 2015. № 2. С. 47–51.

глобальний характер фінансово-економічних криз; суперечливі процеси в євроні стосовно розвитку міжнародної економічної інтеграції та перспектив Євросоюзу; загострення проблеми нерівності та соціальної напруженості. Іншими глобальними чинниками є зміна клімату та загалом вплив людської діяльності на навколишнє середовище. Це ставить перед сільським розвитком нові завдання, оскільки йдеться про складні наслідки для стану ґрунтів, водойм, лісових ресурсів, можливості їх відновлення, що вимагає розроблення та реалізації відповідних стратегій.

Наступний чинник – демографічний. У багатьох країнах світу і, зокрема, в Україні поряд з урбанізацією (збільшенням чисельності міського населення) спостерігається знелюднення сільської місцевості внаслідок зменшення населення, зникнення цілих сіл та посилення територіальної диференціації в розподілі населення (залежно від близькості міст, насиченості транспортної та ін. інфраструктури). Четвертим чинником, дуже важливим у сьогоdnішньому та майбутньому сільському розвитку, є енергоефективність, оскільки в умовах концентрації населення у містах село залишається малопродуктивним споживачем вартісних енергоресурсів (природний газ, електроенергія). Постає питання про спроможність розподіленої генерації та формування нової культури енергоспоживання (просюмеризм) для вирішення проблеми забезпечення енергією в умовах її дефіциту.

Саме тому важливим аспектом концепції просторової справедливості є просторова справедливість у користуванні та відтворенні суспільних благ. Удосконалюється трактування просторової справедливості з позицій теорії суспільних благ. Американський економіст-нобеліант П. Самуельсон (англ. Paul Samuelson; 1915–2009) розробив теорію чистих державних видатків та увів у науковий обіг поняття суспільних благ. Учений виокремив такі їх ключові характеристики, як: неподільність, доступність для всіх, надання їх державою. Було поставлене питання про розподіл фінансових ресурсів між державним і приватним секторами з огляду на необхідність фінансування економічної та соціальної інфраструктури, що є неприбутковими або для приватного підприємництва низькоприбутковими, проте суспільно необхідними. Суть фінансової політики у сфері виробництва та надання суспільних

благ визначена П. Самуельсоном як регулювання їхньої пропозиції з метою досягнення оптимальності державних видатків. Отже, суспільні товари і послуги виступають формою зв'язку колективних потреб і бюджетно-податкової політики держави. Складність полягає у розподілі фіскального навантаження, яке б відповідало принципам справедливості та ефективності²⁰, а також у врегулюванні питань реальної доступності простору, ресурсів та можливостей, пов'язаних із суспільними благами. Окрема проблема – перетин інтересів центру та місцевих громад, громади та окремих суб'єктів; протистояння груп інтересів щодо користування суспільними благами, отримання додаткових вигід чи зменшення частки у витратах на їх відтворення.

У працях відомого американського економіста і соціолога М. Олсона (англ. Mancur Olson, 1932–1998) аргументовано базовий підхід, що може бути використаний для дослідження впливу суспільних запитів та інтересів груп на теорію і практику просторової справедливості. Згідно з цим підходом, по-перше, організації створюються для реалізації спільних інтересів; по-друге, в межах організації кожен її член прагне передовсім задовольнити особисті, а не спільні інтереси; по-третє, що більшою є група, то менше вона реалізовуватиме спільні інтереси; по-четверте, у малих групах зі спільними інтересами існує тенденція до «експлуатації» великих суб'єктів малими²¹. М. Олсон обґрунтував роль колективних дій та контрактних прав у забезпеченні справедливості щодо доступу до суспільних благ, а також у розподілі зобов'язань щодо їхнього відтворення у ринковій системі.

Джон Роулз (John Bordley Rawls; 1921–2002) – американський філософ, який вивів теорію суспільного договору на рівень практичного застосування щодо місцевих громад. Його концепція справедливості як чесності синтезує методологію політичної філософії, політекономії, соціології, етики для розкриття теоретичного змісту та практичної значущості принципу рівності можливостей і

²⁰ Небрат В.В. Теоретичні аспекти становлення державних фінансів. *Світ фінансів*. 2013. № 1. С. 185–194.

²¹ Олсон М. Логіка колективної дії. Суспільні блага і теорія груп / пер. з англ., післямова С. Слухая. Київ: Лібра, 2004. 272 с.

принципу відмінностей²². Міждисциплінарний підхід відкриває широке поле вдосконалення ринкових механізмів і демократичних інститутів. Дж. Роулз виступив із критикою утилітарного принципу корисності. Його ідея полягає в пріоритетності основних прав і свобод відносно будь-яких інших резонів. У просторовому вимірі це означає, що *правами членів місцевих громад не можна знехтувати заради приватних чи корпоративних цілей*.

Питання соціальної справедливості у просторовому контексті для врахування *міжрегіональних відмінностей та обґрунтування політики вирівнювання* розглядаються під кутом зору теорії фіскального федералізму, що спирається на аналіз розподілу функціональних повноважень між рівнями державного управління та аналіз розподілу фіскальних інструментів, необхідних для виконання таких повноважень. Територіальний розподіл податкового навантаження та міжрегіональний перерозподіл ресурсів є складовими забезпечення просторової справедливості у національному масштабі.

Теорія бюджетного федералізму, започаткована у працях Ч. Тібу та П. Самуельсона, спирається на принцип економічної доцільності при розподілі повноважень щодо виконання функцій держави, розподілу податків і видатків між різними видами бюджетів²³. Вихідні положення цієї теорії містяться в критичному аналізі централізованої фінансової системи, здійсненому наприкінці XIX ст. українським вченим М. Яснопольським. Він більш як за півстоліття до публікацій Дж. Б'юкенена²⁴ порушив проблему фіскальної справедливості та фінансового визиску щодо окремих адміністративно-територіальних одиниць. Принцип справедливості – встановлення відповідності між оподаткуванням та майновими засобами платників – було застосовано до територіального розподілу державних доходів і видатків²⁵. «Якщо зазначений принцип, – зауважував вчений, – сучасною фінансовою

²² Ролз, Джон. Теорія справедливості / пер. з англ. О. Мокровольський: Київ: Вид-во Соломії Павличко «Основи», 2001. 822 с.

²³ Луніна І.О. Державні фінанси та реформування міжбюджетних відносин: монографія. Київ: Наук. думка, 2006. 432 с. С. 42.

²⁴ Buchanan J.M. Federalism and Fiscal Equity. The American Economic Review. 1950. № 40. P. 583–599.

²⁵ Небрат В.В. Історико-фінансові дослідження в українській економічній думці XIX – початку XX ст. *Економіка України*. 2013. № 3 (616). С. 77–85.

наукою визнається раціональною вимогою оподаткування стосовно окремих осіб, то звідси абсолютно логічно впливає можливість його застосування до цілих груп осіб, які проживають в одній місцевості та найтіснішим чином пов'язані між собою спільністю інтересів у багатьох сенсах, у тому числі й у фінансовому, незважаючи на існування окремих відмінностей між певними прошарками населення»²⁶. Тобто фактично йдеться про просторовий вимір фіскальної справедливості.

З особливою гостротою питання справедливості як рівності доступу до ресурсів, благ і можливостей постає в умовах інституційних змін, що позиціонуються їхніми ініціаторами як рух у напрямі економічної демократизації, оскільки інституційні трансформації актуалізують проблематику розподілу благ та рівності можливостей.

З інституційних позицій «...поняття «соціальна справедливість» відображає соціально-психологічне сприйняття принципів і форм організації та функціонування суспільства, за якого *економічний порядок не викликає у суб'єктів почуття відчуженості від влади, засобів виробництва та його результатів*»²⁷. Хоча у цьому визначенні Г. Пилипенко та І. Реліна акцентують увагу на «сприйнятті» та «почуттях», проте раціональне зерно полягає у трактуванні справедливості як включеності, залученні, доступності, співучасті. Такий підхід цілком відповідає актуальній концепції інклюзивного економічного розвитку²⁸. За визначенням О. Яременка, «Справедливість – це ступінь реалізації ціннісно детермінованих очікувань суб'єктів щодо їхнього статусу, доступу до суспільних ресурсів, праці та доходів й інших суттєвих умов їхньої життєдіяльності. Справедливість відображає рівень соціального

²⁶ Яснопольский Н.П. О географическом распределении государственных доходов и расходов в России. Опыт финансово-статистического исследования. Ч. 1. Киев: Тип. Императорского Университ. св. Владимира, 1890. 236 с. С. 80.

²⁷ Пилипенко Г., Реліна І. Соціальна справедливість у світовій економіці: одвічний конфлікт держави і ринку. *Економічний вісник*. 2017. № 4. С. 9–15.

²⁸ Бородіна О., Прокопа І. Інклюзивний сільський розвиток: науковий дискурс. *Економіка та прогнозування*. 2019. № 1. С. 70–85; Грищенко А. Економіка України на шляху до інклюзивного розвитку. *Економіка та прогнозування*. 2016. № 2. С. 19.

порядку, що має мінімальну ентропію»²⁹. Таким чином, представниками інституційного напрямку економічної науки чітко визначено зв'язок між економічними можливостями доступу до ресурсів (які можуть бути детерміновані як інституційними, так і просторовими умовами) та реалізацією принципів справедливості, що виражається через суб'єктивні оцінки та економічні показники. Відповідно, і питання територіальної справедливості у сільському розвитку має два виміри – соціальний і власне економічний. Як зазначив Дж. Стігліц, «погані правила ведуть до менш ефективної економіки і до більш розділеного суспільства»³⁰. Тобто в умовах несправедливості (виключення або утруднення доступу частини суспільства / місцевої громади до землі та інших ресурсів), по-перше, порушуються передумови ефективного господарювання на ринкових засадах (обмежуються стимули для конкуренції, ризиків та інновацій); по-друге, формується значний потенціал негативної соціальної енергії, що має руйнівну силу; посилюється дезінтеграція соціуму; руйнується інституційна довіра; зростає соціальна ентропія та роль неформальних і навіть кримінальних регуляторів економічних відносин.

Сучасна регіоналістика як міждисциплінарний напрям досліджень також акцентує увагу на просторових відмінностях, які обумовлюють різні економічні та соціальні можливості для мешканців окремих регіонів. На основі еколого-економічного підходу здійснюється не лише диференціація регіонів, а й обґрунтування політики регіонального розвитку, що сприяла би гармонізації усієї системи національного господарства. Засновником регіоналістики є американський економіст і географ Волтер Айзард (англ. Walter Isard, 1919–2010), який розглядав політичні, соціальні, історико-культурні, географічні, екологічні та інші регіональні відмінності як важливий чинник соціально-економічної динаміки³¹. В Україні провідним

²⁹ Яременко О.Л. Суперечлива єдність економічної ефективності і соціальної справедливості як чинник функціонування та еволюції економічних систем. *Економічна теорія*. 2016. № 4. С. 19–32.

³⁰ Ролз Джон. Теорія справедливості / пер. з англ. О. Мокровольського. Київ: Вид-во Соломії Павличко «Основи», 2001. 822 с. С. 340.

³¹ Isard Walter. *Methods of Regional Analysis: An Introduction to Regional Science*, New York: John Wiley and Sons, Inc., 1960. P. 784.

науковим осередком економічної регіоналістики є Інститут регіональних досліджень НАН України, де М.І. Долішнім (1936–2006) створено наукову школу та закладено науково-практичні основи зміцнення економічного потенціалу регіонів, забезпечення фінансово-економічної самостійності регіональних та локальних територіальних систем³². Разом із тим проблематикою просторової економіки як теоретичної основи удосконалення системи управління розвитком земельних відносин на регіональному рівні займається колектив Інституту економіки природокористування та сталого розвитку НАН України³³. *Капіталізація земельних ресурсів створює нові виклики для системи соціальних відносин, сільського розвитку та реалізації принципів соціальної справедливості у землекористуванні.*

1.2. Просторова справедливість у землекористуванні та сталий розвиток сільських територій: науковий дискурс

Дослідження різних аспектів просторової справедливості та несправедливості у землекористуванні є досить актуальним для міського розвитку. Вони широко обговорюються визнаними у світі дослідниками соціальної та просторової справедливості та просторового планування із використанням запропонованих концепцій просторової та соціальної справедливості; міського відродження (розвитку) з участю громад; міського і просторового планування; інклюзивного міського розвитку та безпеки землеволодіння; поваги та визнання фундаментальних прав людини у розміщенні просторових ресурсів тощо³⁴. Відповідно цей світовий науковий доробок

³² Регіональна політика та механізми її реалізації: монографія / Інститут регіональних досліджень НАН України. Київ: Наукова думка, 2003. 504 с.

³³ Стан та перспективи капіталізації земельних ресурсів регіону в контексті сталого розвитку України: / Ібатуллін Ш.І., Хвесик М.А., Дорош Й.М.; НАН України, Ін-т економіки природокористування та сталого розвитку. Київ: Наукова думка, 2014. 197 с.

³⁴ Soja E.W. The city and spatial justice. *Justice spatiale. Spatial Justice*. 2009. P. 31–39. URL: <http://www.jssj.org>; Fainstein, S.S. Spatial Justice and Planning. *Justice Spat. Spat. Justice*. 2009. P. 1–13. URL: <https://www.jssj.org/wp-content/uploads/2012/12/JSSJ1-5en1.pdf>; Harvey D. The right to the city. *Int. J. Urban Reg. Res.* 2003. Vol. 27. P. 939–941. URL:

використовувався для концептуалізації просторової справедливості у землекористуванні для сталого розвитку сільських територій, її теоретичного обґрунтування, виявлення зв'язків між просторовою справедливістю, аграрним і сільським розвитком та безпекою землеволодіння.

Поняття справедливості та його зв'язок із суміжними поняттями демократії, рівності, громадянства та громадянських прав набуло нового значення в сучасному вимірі з багатьох різних причин, включаючи посилення економічної нерівності та соціальної поляризації, пов'язаних із неоліберальною глобалізацією та новими цифровими економіками. Поєднання термінів «простір» і «справедливість» відкриває низку нових можливостей для соціальних і політичних дій, а також для соціоекономічної теорії та емпіричного аналізу. Саме у такому контексті термін «справедливість» є більш адекватним порівняно з такими альтернативними термінами як «свобода» (можливість людини поводитися відповідно до своїх волевиявлень) та «рівність» (дотримання універсальних прав людини, відірваних від конкретного часу та місця). Справедливість у сучасному світі розглядається як більш конкретне й обґрунтоване поняття, орієнтоване на діючі умови формування колективної політичної свідомості та почуття солідарності. Пошук справедливості став потужною мобілізуючою силою для нових соціальних рухів та побудови народних коаліцій, що охоплюють політичний спектр просторового розвитку, поширюючи поняття справедливості за межі соціального та економічного виміру.

Просторова перспектива досліджень справедливості у своєму застосуванні стала визнаною та поширеною у третьому тисячолітті, а просторове мислення протягом останніх двох десятиліть зазнало надзвичайної дифузії майже в усіх дисциплінах. Протягом цього

<https://onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1111/j.0309-1317.2003.00492.x>;
Alexander E.R. The Public Interest in Planning: From Legitimation to Substantive Plan Evaluation. *Plan. Theory*. 2002. Vol. 1. P. 226–249. URL: http://www.knesset.gov.il/committees/heb/docs/intenvcom/oppla300611_3.pdf;
Smith M.D. Social justice revisited. *Environ. Plan. A*. 2000. Vol. 32. P. 1149–1162. URL: <https://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1068/a3258>; Harvey D. Social Justice, Postmodernism and the City. *Int. J. Urban Reg. Res.* 1992. Vol. 16. P. 588–601. URL: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1111/j.1468-2427.1992.tb00198.x>

періоду мислення про простір суттєво змінилося: від «плоских» картографічних уявлень про простір як місце людської діяльності, до активної сили, що формує життя людини. Виокремився новий акцент на специфічній просторовій причинності вивчення таких процесів, як технологічні інновації, економічний розвиток, соціальні зміни, а також деградація навколишнього середовища, соціальна поляризація, збільшення розриву в доходах, міжнародна політика і торгівля, а точніше, виробництво справедливості та несправедливості. Цей, так званий просторовий, поворот для досягнення цілей розвитку є головною причиною уваги, яку наразі приділяють концепції просторової справедливості для усвідомлення широкого просторового базису основних ідей демократії та прав людини.

В умовах корпоративного наступу на права людини як для теорії, так і для практики надзвичайно важливо наголосити на просторовості справедливості та несправедливості в усіх географічних масштабах – від місцевого до глобального. Саме тому концепція просторової справедливості, на противагу традиційно просторовим дисциплінам – географії, архітектурі, містобудуванню чи регіональному плануванню, – привертає увагу набагато ширшої аудиторії. Соціоекономічна теорія розглядає просторову справедливість як таку, що не слугує заміною чи альтернативою соціальній, економічній чи іншим формам справедливості³⁵. Це, скоріше, спосіб розуміння справедливості з критичної просторової перспективи. З цієї точки зору справедливість завжди має відповідний просторовий вимір.

У соціоекономічному розумінні ідеально рівномірний розвиток, повна соціально-просторова рівність, чиста розподільча справедливість, а також всеохоплююча реалізація прав людини неможливі у кінцевому досягненні. Кожне географічне місце, в якому перебуває людина, має певний ступінь несправедливості. Подолання просторової несправедливості, що базується на відповідності принципам соціальної справедливості у розміщенні просторових

³⁵ Soja E.W. The city and spatial justice. *Justice spatiale. Spatial Justice*. 2009. P. 31–39. URL: <http://www.jssj.org>; Smith M.D. Social justice revisited. *Environ. Plan. A*. 2000. Vol. 32. P. 1149–1162. URL: <https://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1068/a3258>

ресурсів (насамперед земельних), є постійним процесом. Він включає розвиток та впровадження правил просторової справедливості, що забезпечують усі категорії людей вибором або можливістю використовувати ці ресурси³⁶. Таким чином просторова справедливість є базовою основою соціальних і політичних інституцій та правил управління ресурсами, що повинні задовольняти усі індивідуальні потреби³⁷. У документі ООН «The New Urban Agenda» (2016 р.) зазначено, що для справедливого управління географічним простором права усіх людей на володіння та користування просторовими ресурсами, зокрема земельні права, повинні бути визнані та захищені³⁸. Прагнення підвищити справедливість або зменшити несправедливість щодо володіння та використання ресурсів, перш за все земельних, мають стати основною метою функціонування суспільства, основним принципом підтримки людської гідності та демократичних гарантій у новій світовій реальності.

Продовольча та сільськогосподарська організація ООН – ФАО – визначає землеволодіння як систему, що регулює відносини між людьми та землею³⁹. Процес встановлення просторової справедливості у землекористуванні як відстоювання своїх прав на землю протягом усього минулого століття часто супроводжувалося реальною

³⁶ Soja E.W. The city and spatial justice. *Justice spatiale. Spatial Justice*. 2009. P. 31–39. URL: <http://www.jssj.org>; Ferrari E. Competing Ideas of Social Justice and Space: Locating Critiques of Housing Renewal in Theory and in Practice. *Int. J. Hous. Policy*. 2012. Vol. 12. P. 263–280. URL: <https://www.researchgate.net/publication/263188239>

³⁷ Philippopoulos-Mihalopoulos A. Law's Spatial Turn: Geography, Justice and a Certain Fear of Space. *Law Cult. Humanit.* 2011. Vol. 7. P. 187–202. URL: http://www.ppgd.ufpr.br/portal/wp-content/uploads/2016/09/Law_s_Spatial_Turn_Geography_Justice_and.pdf

³⁸ The New Urban Agenda/adopted at the United Nations Conference on Housing and Sustainable Urban Development in Quito, Ecuador, 20 October 2016. It was endorsed by the United Nations General Assembly at its sixty-eighth Habitat III Conference in Quito, Ecuador, 2016. 50 p. URL: <https://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-English.pdf>

³⁹ FAO land tenure studies: Land Tenure and Rural Development / FAO. Rome, Italy, 2002. 54 p. URL: <http://www.fao.org/3/a-y4307e.pdf>

боротьбою місцевого населення за право володіння і використання землі. Цей процес, як правило, починався з вимог щодо здійснення земельних реформ із поступовим переходом до більш системного розуміння залежності їх успішності від аграрних трансформацій та усвідомлення багатofункціональності сільського господарства, що відображає тісний і багатогранний зв'язок людей і громад із просторовою справедливістю у землекористуванні, оскільки контроль над землею та дотичними ресурсами демонструє відносини влади на локальному рівні, у регіоні, країні. Унікальність прав на земельні ресурси у тому, що вони створюють простір для життя і можливості для праці на сільських територіях, відіграють головну роль у становленні прав на засоби для існування та ідентичності дрібних виробників продовольства, відстоювання ними можливостей виробляти різноманітну, традиційну та якісну продукцію для внутрішнього ринку і національного споживача.

Широкого розмаху рухи за земельні права набули з утвердженням у 1990-х роках минулого століття ідеї продовольчого суверенітету. В той час у різних регіонах світу селяни та організації безземельних селян мобілізувалися задля протидії надмірній концентрації земель та нарощенню кількості латифундистських ферм, унаслідок чого від колоніальних часів. Наприкінці 90-х громадянським суспільством була започаткована глобальна кампанія за аграрну реформу (the Global Campaign for Agrarian Reform – GCAR⁴⁰), яка констатувала, що десятиліття панування неоліберальних підходів до проведення земельних реформ призвело до значних масштабів обезземелення селян. Для відновлення соціальної справедливості в земельному питанні ставилося за мету переглянути політику перерозподілу земель на неоліберальній основі та довести неприйнятність таких підходів до земельних трансформацій, які розроблялися міжнародними фінансовими організаціями та підтримувалися Світовим банком та які розглядали ринки як найкращий спосіб спрямування землі до найбільш «ефективних» користувачів.

⁴⁰ Saturnino M. Borras Jr. La Vía Campesina and its Global Campaign for Agrarian Reform. *Journal of Agrarian Change*. 2008. Vol. 8, Nos. 2 and 3. P. 258–289. URL: <https://www.tni.org/files/200805151812458496.pdf>

У 2000 р. Транснаціональний селянський та фермерський рух «La Via Campesina» (LVC)⁴¹, який був ініціатором GCAR, провів міжнародну конференцію, де було представлено новий погляд на земельне питання у контексті продовольчого суверенітету та аграрної реформи. Відзначалося, що значне за масштабами обезземелення селян в усіх регіонах світу виводить аграрну реформу на новий рівень її розуміння – як процесу переходу до справедливого розподілу власності на землю з акцентом на окремих сімейних ділянках. При цьому зазначалося, що простого розподілу землі для забезпечення добробуту селянських сімей буде недостатньо, і тому земельна та аграрна реформи повинні здійснюватися одночасно і включати основні зміни для селянського сільського господарства в загальному політичному середовищі, а саме: в торговельній політиці, кредитуванні селянських господарств, страхуванні врожаю, освіті, демократичному доступі до води та насіння, інших послуг підтримки тощо. Аграрна реформа вперше пов'язувалася з досягненням продовольчого суверенітету (внутрішньої продовольчої безпеки). Це означало, що земля повинна розподілятися для виробництва їжі для людей, а не для експорту і глобальної економіки; земельна реформа – це не виключна проблема селян, а вирішення багатьох нагальних проблем суспільства⁴².

У 2006 р. міжнародні рухи, селянські та правозахисні організації провели наступний міжнародний форум «Земля, територія та гідність» напередодні міжнародної Конференції з питань аграрної реформи та розвитку сільських територій, організованої Продовольчою та сільськогосподарською організацією ООН – ФАО. Вимоги сільських рухів щодо необхідності масштабних аграрних трансформацій були донесені на самий високий рівень і були там підтримані. У результаті було прийнято Декларацію міжнародної конференції щодо аграрних реформ та сільського розвитку в 2006 р., яка проводилася під

⁴¹ The International Peasants' Voice. URL: <https://viacampesina.org/en/international-peasants-voice/>

⁴² Popular Agrarian Reform: The New Call for Agrarian Reform in the 21st Century. URL: <https://viacampesina.org/en/popular-agrarian-reform-the-new-call-for-agrarian-reform-in-the-21st-century/>

патронатом ФАО⁴³. Глобальне захоплення землі повернуло питання земельних ресурсів на чільне місце у міжнародному порядку денному. ФАО започаткувала ініціативу щодо розроблення спільного міжнародного бачення регулювання процесів землеволодіння і землекористування – Керівних принципів безпечного управління земельними ресурсами. До розроблення «Керівних принципів» були долучені представники громадянського суспільства, які діяли через Комітет ООН з питань світової продовольчої безпеки (CFS), активну участь у цьому процесі брала міжнародна правова організація FIAN International. Заключний документ «Добровільні керівні принципи щодо відповідального управління земельними ділянками, рибними та лісовими ресурсами» був прийнятий ООН у 2012 р.⁴⁴. Ці Керівні принципи є першим міжнародним інструментом права, який зосереджується на тому, як на рівні держав та урядів економічні, соціальні й культурні права повинні застосовуватися до управління земельними, рибними та лісовими ресурсами.

Керівні принципи дали громадянському суспільству можливість відстоювати справедливість у землеволодінні та землекористуванні на місцевому, національному й регіональному рівнях відповідно до чіткого міжнародного визнання права людини на землю. Це право було остаточно закріплено у 2018 р. у Декларації ООН про права селян та інших людей, які працюють у сільській місцевості, зокрема статтями 5 та 17 цього міжнародного документу⁴⁵.

Незважаючи на глобальні здобутки у визнанні права людини на землю у забезпеченні просторової справедливості у землеволодінні та землекористуванні, за даними міжнародної правозахисної організації «FIAN International»⁴⁶ із поверненням ключових питань використання

⁴³ International conference on agrarian reform and rural development (ICARRD). Porto Alegre, Brazil, 7–10 March 2006. URL: <http://www.fao.org/3/a-j8160e.pdf>

⁴⁴ Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Tenure of Land, Fisheries and Forests in the Context of National Food Security / Food and Agriculture Organization of the United Nations. Rome, 2012. 40 p. URL: <http://www.fao.org/3/a-i2801e.pdf>

⁴⁵ United Nations Declaration on the Rights of Peasants and Other People Working in Rural Areas. URL: <https://undocs.org/en/A/RES/73/165>

⁴⁶ Fian International for the right to food&nutrition. About us. URL: <https://www.fian.org/en/fian-international>

земельних та природних ресурсів до світового порядку денного у третьому тисячолітті, процес позбавлення громад та людей власності на землю продовжується і в сучасних умовах досяг небувалих масштабів. Глибина і розмах сучасної хвилі захоплень земель та ресурсів сільських територій в усіх регіонах світу свідчить про порушення просторової і соціальної справедливості та становить серйозні глобальні загрози дотриманню прав людини сьогодні й у майбутньому, може призвести до надконцентрації земельних ресурсів у руках незначного прошарку багатих людей. Підвищений інтерес до землі як до економічного та фінансового активу з боку корпорацій, фінансових установ, інвестиційних та пенсійних фондів, місцевих еліт та їхніх урядів пояснюється взаємодією низки факторів нової глобалізаційної реальності, зокрема такими.

Фінансіалізація землі. Історично склалося так, що упродовж попередніх десятиліть фінансові установи підтримували розширення промислового виробництва продуктів харчування. Фінансові фірми та комерційні банки надавали капітали, необхідні агробізнесу для розширення своїх великомасштабних монокультурних проєктів, які орієнтовані на виробництво таких грошових культур, як соя, ріпак, кукурудза, бавовна, пальмова олія та інші. Після світової фінансової кризи 2008 р., коли ціни на сільськогосподарську продукцію на світових ринках суттєво знизилися, інтерес інвесторів до землі продовжував нестримно зростати. Були зафіксовані численні трансакції із землею, у тому числі випадки загарбання сільськогосподарських земель, до яких були причетні фінансові інституції. Це обумовило значне зростання цін на землю в багатьох регіонах світу. Важливо розуміти, що лавиноподібний наплив нових інвесторів у виробництво їжі, сільське господарство та землю – це не виробники, які зацікавлені у виробництві продовольства для людей. Вони насамперед зацікавлені у швидкому поверненні інвестицій у харчову індустрію та землю. Земельні операції та так звані «інвестиційні» проєкти (масштабне сільське господарство, інфраструктура тощо) управляються через непрозорі інвестиційні мережі, податкові гавані та офшорні центри. Нові фінансові інструменти, такі як деривативи, дозволяють корпоративним та фінансовим суб'єктам застосовувати нові способи збагачення та спекуляцій. Тобто розширюються процеси, які призводять до того,

що вартість землі як фінансового активу відокремлюється від її використання, а земля, що не перебуває у виробництві, використовується іншими способами для отримання фінансової віддачі.

Цифрові трансформації або цифровізація стосується всеохоплюючого застосування інформаційно-комунікаційних технологій та штучного інтелекту в повсякденному житті у різних видах суспільної діяльності, у тому числі в управлінні земельними ресурсами. Цифрові технології можуть бути корисними чи шкідливими залежно від контексту, у якому вони застосовуються. Наразі цифровізація відбувається в епоху зростання нерівності, авторитаризму та утисків народної демократії. Уряди, міжнародні установи та корпоративний сектор пропагують цифровізацію як унікальний інструмент управління природними ресурсами, що перетворить цей процес на більш ефективний та гарантуватиме безпеку прав власності на землю. Проте при цьому замовчується той факт, що цифрові технології мають відіграти ключову роль у трансформації земельних ресурсів у глобалізовані активи, а тому виступають ключовим інструментом поглиблення процесів фінансiалiзацiї землi. Тобто очевидним є те, що корпоративна програма цифровізації орієнтується на закріплення структурних нерівностей та дисбалансу влади⁴⁷.

Поглиблення екологічної кризи. Наразі стан довкілля можна характеризувати як великомасштабне забруднення атмосферного повітря, ґрунту поверхневих та підземних вод. Забруднення та деградація навколишнього середовища дедалі більшою мірою впливає на стан природи та здоров'я людства. Експерти констатують, що наразі причини екологічної кризи мають незворотній характер. Ще в 90-х роках минулого століття вчені попереджали, що діючі світові тренди у «... боротьбі за виживання на планеті загрожують їй глобальною катастрофою. Загострення боротьби за ресурси при сучасному зростанні технічної та військової

⁴⁷ The Digitalization of the Food System. *Nyeleni Newsletter*. No. 37. URL: https://nyeleni.org/DOWNLOADS/newsletters/Nyeleni_Newsletter_Num_37_EN.pdf

могутності може мати фіналом зникнення людства»⁴⁸. Сучасне глобальне зростання температури, спричинене техногенними процесами, зумовлює різку втрату біологічного різноманіття і серйозні наслідки для продовольчого різноманіття.

Одним із проявів актуальності екологічних питань у контексті землекористування є той факт, що відповідні дискусії на міжнародному рівні щодо земельних трансформацій відійшли від «традиційних» сфер управління землею і дедалі частіше пов'язуються зі змінами клімату, деградацією земель та ґрунтів, водних ресурсів тощо. За висновкам Міжурядової групи експертів з питань зміни клімату (2019 р.) індустріальне сільське господарство, що оперує земельними банками у гігантських розмірах, відіграє головну роль у зміні клімату на планеті та що на глобальному рівні необхідно негайно запровадити термінові дії для переходу від індустріальних методів виробництва продовольства до агроекологічних, які забезпечують досягнення глобальних Цілей Сталого Розвитку⁴⁹.

Незважаючи на широке визнання того факту, що крупноземельний індустріальний агробізнес несе відповідальність за руйнування екосистем і це призводить до появи нових патогенних мікроорганізмів, котрі шкодять людині, міжнародні та національні політики зосереджуються на збереженні великих корпорацій та підтримці глобальних агропродовольчих ланцюгів. У таких умовах неминуче прискорення розвитку екологічної кризи та її подальше розгортання, що загрожує людству серйозними жертвами.

⁴⁸ Моисеев Н.Н. Современный антропогенез и цивилизационные разломы. Эколого-политологический анализ. *Вопросы философии*. 1995. № 1. С. 3–30.

⁴⁹ Бородіна О., Гесць В., Гриценко А., Прокопа І., Попова О. та ін. Українці проти форсованого розпродажу їхньої землі. *Облік і фінанси*. 2019. № 4. С. 163–166. URL: <http://www.afj.org.ua/pdf/714-ukrainci-proti-forsovanogo-rozprodazhu-ihnoi-zemli-vidkritiy-list-golovam-svitovogo-banku-mizhnarodnogo-valyutnogo-fondu-ta-evropeyskogo-banku-rekonstrukcii-ta-rozvitku.pdf>; *Економіка АПК*. 2019. №11. С. 155–188. URL: http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?I2DBN=LINK&P21DBN=UJRN&Z21ID=&S21REF=10&S21CNR=20&S21STN=1&S21FMT=ASP_meta&C21COM=S&2_S21P03=FILA=&2_S21STR=E_apk_2019_11_16

Екологічна криза переростає в цивілізаційну, оскільки загострює соціальні суперечності, перш за все продовольчу проблему.

Пандемія COVID-19 та відповіді на неї. Пандемія продемонструвала вразливість глобальної продовольчої системи, вразливість глобальних ланцюгів поставок продовольства в рамках індустріального сільського господарства. Обмеження пересування товарів і людей призупинило діяльність багатьох підприємств і навіть цілих галузей через відсутність сировини і робочих рук. Навіть у деяких розвинених європейських країнах спостерігалися перебої у продовольчому забезпеченні, дефіцит продуктів харчування. На початку пандемії були перестороги, що вона переросте у продовольчу кризу світового масштабу. Тобто криза, спричинена пандемією та відповідями урядів на неї, відкрила глибоку суспільну нерівність та глибоку кризу промислової продовольчої системи. У цих складних умовах актуалізувалась необхідність переформатування діючих продовольчих систем у напрямі посилення ролі малих сільськогосподарських виробників, підвищення рівня внутрішньої продовольчої безпеки та розширення локальних ринків продовольства. Відповідно все це вимагає принципово іншої політики у землеволодінні та землекористуванні, її спрямування на захист прав людей на здорове і безпечне харчування, що зміцнює імунітет. У цих умовах деякі селянські організації, які наочно доводять зв'язок сучасних пандемічних проблем із концентрацією земель, виступають за прискорення перерозподільчих земельних реформ як частини реагування на кризу, на економічну рецесію та ескалацію нерівності, до якої вона, ймовірно, може призвести⁵⁰. Сьогодні надає важливу можливість для глибоких міждисциплінарних досліджень, орієнтованих на дії та практичні заходи у сфері землеволодіння і землекористування, оскільки наразі розкрилися величезна несправедливість та нерівність просторового розвитку, вади функціонування існуючих продовольчих та економічних систем, сформованих на засадах неолібералізму.

Хоча специфічний термін «просторова справедливість» почав використовуватися на початку 2000-х років, ще й до сьогодні серед

⁵⁰ Emergency Plan for People's Agrarian Reform. URL: <http://www.mstbrazil.org/sites/default/files/Emergency%20Plan%20for%20People%27s%20Agrarian%20Reform.pdf>

дослідників та політиків спостерігаються намагання уникати явного використання прикметника «просторовий» при описі пошуку справедливості та демократії в сучасних суспільствах. Просторовість справедливості або ігнорується, або вона підміняється такими суміжними поняттями, як територіальна справедливість, екологічна справедливість, зменшення регіональної нерівності тощо. Такі підходи часто мають тенденцію відвернути увагу від конкретних проявів та чіткого визначення просторової концепції справедливості та, що більш важливо, від багатьох нових можливостей, які вона надає не лише для побудови теорії та емпіричного аналізу, а й для просторово адекватних соціальних та політичних дій у сфері захисту прав людини. «Якщо справедливість розглядати у просторовому вимірі, це не лише збагачує наше теоретичне розуміння, воно може відкрити значні нові уявлення, які поширюють наші практичні знання на більш ефективні дії для досягнення більшої справедливості та демократії. В іншому випадку ці можливості не будуть настільки очевидними»⁵¹.

Критичне просторове мислення сьогодні ґрунтується на трьох принципах: а) онтологічна просторовість буття (всі ми є просторовими, а також соціальними та тимчасовими істотами); б) суспільне виробництво просторовості (простір є соціально продуктованим, і тому може бути соціально змінений); в) соціально-просторова діалектика (просторове формує соціальне настільки, наскільки соціальне формує просторове)⁵².

Соціально-просторова діалектика означає наше усвідомлення того, що простір, у якому ми живемо, може мати як негативні, так і позитивні наслідки практично для всього, що ми робимо. Перетин простору, знань і сили може як пригнічувати людину, так і сприяти її існуванню. «Подібно до того, як ніхто з нас не виходить за межі простору, ніхто з нас не звільняється від боротьби за простір. Ця боротьба є складною та цікавою, оскільки йдеться не лише про

⁵¹ Edward W. Soja. Paper prepared for presentation at the conference Spatial Justice, Université Paris Ouest Nanterre La Défense, 2008, March 12-14. URL: <https://books.openedition.org/pupo/415>

⁵² Там само.

солдатів та гармати, а й про ідеї, про форми, про образи та уявлення»⁵³.

У сучасній літературі виділяють чотири форми просторової справедливості: процесуальну, заохочувальну, перерозподільчу та міжгенераційну (між поколіннями)⁵⁴. Процесуальна справедливість зосереджується на верховенстві правил та процесів, що регулюють управління просторовими ресурсами. Ці правила і процеси повинні розроблятися та впроваджуватися на інклюзивній основі з тим, щоб дозволити власникам і користувачам використовувати ці ресурси для задоволення власних потреб. Заохочувальна справедливість відображає принцип рівного розосередження просторових ресурсів, особливо створення можливостей для людей, які страждають від виснаження ресурсів у процесі доступу і користування ними. Перерозподільча справедливість спрямована на справедливий розподіл просторових ресурсів між усіма користувачами, враховуючи бідних та людей із обмеженими можливостями, або рівні можливості для користування їхньою власністю згідно з особистими потребами. Міжгенераційна форма справедливості зосереджується на загальних аспектах потреб людини у розвитку та процвітаючому суспільстві через належні інституції, що дозволяють користувачам ресурсів виживати і виокремлювати частину цих ресурсів для майбутніх поколінь.

Класифікація та виділення різних видів просторової справедливості розглядає безпеку землеволодіння і землекористування крізь призму поваги та захисту прав усіх людей на земельні ресурси шляхом інклюзивного й партисипативного управління ними. Перерозподільча справедливість сприяє розподілу земельних ресурсів або прав на них із тим, щоб використовувати їх для всіх людей однаково. Комбінація різних форм просторової справедливості може сприяти доступу до землі бідним верствам населення та іншим особам, які позбавлені

⁵³ On Edward Said, Scholar and Public Intellectual / F. Elizabeth Dahab California State University Long Beach. 2003. Vol. 5. Is. 4. URL: <https://docs.lib.purdue.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1197&context=clweb>

⁵⁴ Ernest Uwayezu and Walter T. de Vries. Indicators for Measuring Spatial Justice and Land Tenure Security for Poor and Low Income Urban Dwellers. *Jornal Land*. 2008. Vol. 7. 34 p. URL: <https://www.mdpi.com/2073-445X/7/3/84/pdf>

доступу до земельних ресурсів через стратегії перерозподілу землі, інтереси крупного капіталу, та процеси просторової організації.

Міжгенераційна справедливість (між поколіннями) пропагує повагу до прав людини на земельні ресурси в межах загальної рамки прав людини. Вона передбачає доступ до землі як передумову для виживання усіх користувачів земельних ресурсів. Досягнення цієї форми просторової справедливості може покращити безпеку землеволодіння, оскільки це може дати усім людям, в тому числі бідним, малозабезпеченим і маргіналізованим групам, можливість доступу та/або використання земельних ресурсів у довгостроковій перспективі або на тривалій основі⁵⁵.

Як зазначалося, просторову (не)справедливість можна розглядати як результат або схеми розподілу (що самі по собі є справедливими або несправедливими) і як процес, що забезпечує цей результат. Описати приклади просторової несправедливості порівняно легко, але набагато складніше виявити та зрозуміти основні процеси, що ці несправедливості створюють. Локальна дискримінація, породжена упередженнями, накладеними на певні групи населення через їхнє географічне розташування (як, наприклад, сільські мешканці), є основоположною у продукуванні просторової несправедливості та створенні усталених просторових структур привілеїв і переваг.

Політична організація простору є особливо потужним джерелом просторової несправедливості, починаючи від розширення виборчих округів (як це мало місце в Україні на сільських територіях у процесі формування нових ОТГ), вибіркового підходу до розмірів плати за землю для малих і великих землекористувачів, перерозподілу державних інвестицій на користь крупного аграрного бізнесу тощо до створення привілейованих просторових структур від місцевих до глобальних масштабів.

Просторова справедливість у сільському розвитку виокремлює справедливість та несправедливість, що закладені в просторі, а також просторову причинність справедливості та несправедливості. Для сільських територій це означає справедливий та несправедливий розподіл у просторі соціально оцінених ресурсів, насамперед земельних, ідентифікацію причин цих станів та можливостей їх

⁵⁵ Там само.

використання з точки зору суспільного добробуту. Надзвичайна важливість використання локальних ресурсів для просторового розвитку сільських територій обумовлюється тим, що вони є єдино необхідними для збереження сільського способу життя, захисту сільського соціуму та сільських поселень, які страждають від світових глобалізаційних тенденцій, пов'язаних із нарощенням промислового сільського господарства, надконцентрацією та загарбанням земель, сучасними кліматичними змінами тощо.

Основні напрями просторового розвитку сільських територій – це, з одного боку, ревіталізація та регенерація сільських поселень (відновлення занепадаючих сіл, збереження сільської поселенської мережі, покращення центрів сільських поселень, відновлення людських помешкань тощо); розвиток нових форм прикладання праці у сільському господарстві (на землі) та у позааграрній сфері, створення і підтримка спеціалізованих сільських інститутів та структур для цього, а також розбудова об'єктів сільської інфраструктури. Інший напрям просторового розвитку сільських територій полягає у розширенні меж поселень міського типу через розвиток нових правил зонування та перетворення сільськогосподарських земель у інші типи землекористування, – такі як під житлову забудову, котеджні містечка, заклади рекреації та охорони здоров'я або комерційні об'єкти⁵⁶.

Коли процеси розширення міського простору та нарощення аграрного виробництва базуються на неоліберальних підходах, вони породжують випадки просторової несправедливості, що призводять до незахищеності землекористування та землеволодіння для сільських мешканців, особливо бідних та малозабезпечених груп селян у межах різних систем власності на землю, що є основним засобом існування на сільських територіях. Ці люди вилучаються з процесів аграрного і сільського розвитку та позбавляються можливостей використання своїх реальних прав через несправедливу компенсацію за відчуження їх від права ефективного землекористування (вимушеної здачі землі в оренду)

⁵⁶ Zheng H.W.; Shen G.Q.; Wang H. A review of recent studies on sustainable urban renewal. *Habitat Int.* 2014. Vol. 41. P. 272–279. URL: http://ira.lib.polyu.edu.hk/bitstream/10397/6710/1/Zheng_Sustainable_Urban_Renewal.pdf

або вимушений продаж земельних ділянок. У кінцевому підсумку це призводить до концентрації земельних ресурсів у руках багатих людей, їх комоdifікації (перетворення землі у звичайний товар для вільної ринкової купівлі-продажу).

Будь-які спроби пом'якшити подібну незахищеність власності на землю можуть сприяти просторовій справедливості, зокрема тому що, як зазначалося раніше, концепція просторової справедливості походить від концептуалізації соціальної справедливості у просторі, оскільки «справедливість у фізичному просторі слугує для визначення справедливого розподілу просторових ресурсів у межах і між географічними просторами, починаючи від окремих садиб, сіл, міст, регіонів до держав та континентів»⁵⁷.

Таким чином, розвиток сільських територій на засадах просторової справедливості передбачає повагу фундаментальних прав людини для усіх осіб у сільському соціумі, сприяє інклюзивності сільського розвитку, спрямованого на зниження економічних нерівностей та соціальної поляризації, що є наслідком неоліберальних підходів до забезпечення процесів розвитку. Унікальне значення земельних ресурсів для селян вимагає реальної справедливості, вбудованої у соціальні правила їхньої життєдіяльності на сільських територіях, так щоб були дотримані права на володіння і користування земельними ресурсами усіх категорій сільських мешканців. Особлива увага при цьому акцентується на подоланні у процесі просторового розвитку ексклюзії та розвитку інклюзії бідних і малозабезпечених груп. Іншими словами, просторова справедливість у землеволодінні та землекористуванні для розвитку сільських територій збільшує безпеку власності для землевласників або користувачів землею в межах будь-якої системи земельних відносин, при цьому вона насамперед орієнтована на захист і дотримання прав на землю для

⁵⁷ Gutwald R., Leßmann O., Masson T., Rauschmayer F. A Capability Approach to Intergenerational Justice? Examining the Potential of Amartya Sen's Ethics with Regard to Intergenerational Issues. *J. Hum. Dev. Capab.* 2014. Vol. 15. P. 355–368. URL: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/19452829.2014.899563>

бідних і малозабезпечених груп населення⁵⁸. Покращення засобів для існування надзвичайно важливе для всіх людей, враховуючи бідних і малозабезпечених. Останні, таким чином, можуть бути захищені від втрати місць прикладання праці та вимушеного виселення з власних домівок.

У контексті просторової справедливості безпека землеволодіння гарантує, що власники майна не позбавляться землі або місця проживання. Безпека землеволодіння і землекористування залежить від сприятливого середовища, що можливо завдяки дотриманню правил та процесів просторового розвитку, в основі яких – соціально-політичні інституції, які визнають та поважають права людей на землю⁵⁹. Безпека землеволодіння і землекористування надає їм певний рівень впевненості в тому, що у майбутньому вони не втратять земельні активи. Втрата власності може статись з особливих обставин шляхом легальної процедури, що має бути об'єктивною та однаковим чином застосовуватися до всіх власників землі⁶⁰.

На сільських територіях у межах ОТГ просторова справедливість досягається завдяки політиці інклюзивного розвитку, заходам і програмам, що покликані задовольнити базові потреби усіх селян, незалежно від їхнього місця проживання. До цих потреб відносять рівний, недискримінаційний і незаангажований доступ до місць прикладання праці, належного розселення, базової інфраструктури та послуг, що є невіддільними від доступу до земельних ресурсів. Усі сільські мешканці мають базові права на життя в місці народження, спадщини або вибору. Вони також мають право на внесок до розвитку свого села, своєї громади. Реалізації цих прав не мають перешкоджати

⁵⁸ De Souza F.A.M. Perceived security of land tenure in Recife, Brazil. *Habitat Int.* 2001. Vol. 25. P. 175–190. URL: https://www.researchgate.net/publication/248524109_Perceived_Security_of_Land_Tenure_in_Recife_Brazil

⁵⁹ Enhancing Security of Tenure: Policy Directions; United Nations Human Settlements Programme. London, UK; Sterling, VA, USA, 2008. 42 p. URL: <https://mirror.unhabitat.org/pmss/listItemDetails.aspx?publicationID=2596>

⁶⁰ Deininger K. Land Policies for Growth and Poverty Reduction: A World Bank Policy Research Report; World Bank and Oxford University Press: Washington, DC, USA, 2003. 239 p. URL: http://documents1.worldbank.org/curated/en/485171468309336484/310436360_20050007001644/additional/multi0page.pdf

інтереси ані агробізнесу, ані окремих категорій людей – дотримуватися прав слід незалежно від того, де люди проживають, – чи на центральній садибі ОТГ, чи у периферійних селах.

ОТГ є просторово справедливою тоді, коли в усіх її частинах дотримуються права окремих осіб, у першу чергу – права на землю. Безпека землеволодіння і землекористування дозволяє усім сільським мешканцям заселити територію громади, мати доступ до її ресурсів та можливостей для продукування засобів для гідного існування. В цьому контексті стає очевидним, що крізь призму просторової справедливості безпека землеволодіння і землекористування виступає пріоритетним напрямом політики регіонального і сільського розвитку.

1.3. Трансформації в землекористуванні та сільському розселенні у контексті просторової справедливості

Землекористування (використання людьми земельних ресурсів для своїх потреб) і розселення (розміщення населення на території) належать до найважливіших форм людської діяльності. Вони тісно пов'язані між собою, проте в науковій літературі щодо розселення землекористування як самостійний чинник процесу розселення майже не виокремлюють. Його зазвичай розглядають у складі інших груп чинників – природно-економічних (у ракурсі використання землі як просторового ресурсу для різних видів діяльності та як особливого засобу виробництва у сільському господарстві), соціально-економічних (в контексті відносин власності на землю), історичних (крізь призму змін згаданих характеристик у процесі історичного розвитку) тощо. Тож маємо підстави трактувати землекористування і розселення як взаємопов'язані елементи (сторони) просторового розвитку.

Взаємопов'язаність і взаємодія зазначених сторін опосередковується процесами, що відбуваються в кожній з них. У сфері сільськогосподарського землекористування такі процеси були пов'язані насамперед із розвитком відносин володіння, розпорядження і користування землею та вдосконаленням засобів праці та матеріальних ресурсів, використовуваних у сільському господарстві, яке забезпечувало зростання продуктивності галузі. Сільське розселення, своєю чергою, трансформувалося як реагуючи на зазначені процеси в

землекористуванні, так і враховуючи необхідність забезпечувати задоволення різноманітних життєвих потреб людей: у безпеці, трудовій діяльності, комунікації (спілкуванні, пересуванні), широкому спектрі потреб, які прийнято називати житлово-побутовими та соціально-культурними. Істотний вплив на розселення у сільській місцевості чинили і продовжують чинити розвиток несільськогосподарських видів діяльності, інженерної та соціальної інфраструктури, загалом урбанізаційних процесів, а також характер соціально-економічних відносин у суспільстві. Усе це в кінцевому підсумку зумовлювало формування різних видів поселень, зв'язків між ними та, як наслідок, систем розселення та їх постійну (хоч нерідко надзвичайно «розтягнуту» в часі) трансформацію.

Проблемам розселення, зокрема сільського, присвячено багато наукових праць, у т.ч. найсучасніших⁶¹. У різні періоди висувалась і продовжує обговорюватися низка теорій (класична, просторова, соціальна тощо) та концепцій (опорних або центральних поселень, розосередженого розміщення продуктивних сил, формування групових систем населених місць, єдиної системи розселення та ін.) розселення. Ними враховуються найрізноманітніші впливи на поселенську мережу, домінуючі чинники тощо, розгляд яких виходить за межі цього дослідження. Разом із цим в них відчутно прослідковується теза, згідно з якою в різні історичні періоди на трансформацію сільського розселення – більшою чи меншою мірою, прямо чи опосередковано – впливали зміни в землекористуванні.

Аналізуючи ці зміни в контексті просторової справедливості, слід звернутися до змісту поняття «землекористування». В економічній літературі воно трактується як система господарського та іншого використання землі, що склалася під дією об'єктивних чинників чи запроваджена державою. Метою землекористування є отримання найвищої користі, найвищого ефекту від землі за дотримання вимог її збереження і поліпшення⁶². Отже, коли йдеться про просторову

⁶¹ Трансформація сільського розселення в Україні: кол. моногр. / за ред. Т.А. Заяць; Інститут демографії та соціальних досліджень ім. М.В. Птухи НАН України. Київ, 2017. 298 с. URL: https://www.idss.org.ua/monografii/2017_transform_silske_rozselenya.pdf

⁶² Економічна енциклопедія: у 3-х т. Т. 1 / редкол.: ...С.В. Мочерний (відп. ред.) та ін. Київ: Видавничий центр «Академія», 2000. 864 с.

справедливість у землекористуванні для сталого розвитку сільських територій, тобто про справедливі чи несправедливі умови доступу до земельних ресурсів і вигід від їх використання жителів різних (за величиною, місцем розташування, виконуваними функціями тощо) поселень у межах якогось територіального чи іншого (наприклад, виробничого) утворення, то слід врахувати таке:

- наскільки системи використання земель і розселення населення у певному територіальному чи іншому утворенні склалися під дією об'єктивних чинників і наскільки – внаслідок адміністративних рішень;
- що можна вважати ефектом (користю) від використання землі в територіальному чи іншому утворенні для власників і користувачів земельних ділянок, жителів різних поселень, усього населення цього утворення і суспільства загалом;
- наскільки дотримується принцип поєднання найвищої користі (ефекту) від використання землі з вимогою забезпечити її збереження і поліпшення;
- земля на сільських територіях використовується як для виробництва сільськогосподарської продукції, так і для інших цілей: ведення лісового господарства, видобування корисних копалин, розміщення промислових об'єктів, інженерних споруд, житла і закладів сфери обслуговування тощо. Кожний з цих напрямів використання може претендувати на землю як просторовий ресурс, доводячи, що саме він забезпечить її використання з найбільшою користю для суспільства та з дотриманням просторової справедливості.

У різні історичні періоди вплив землекористування зумовлював виникнення конкретних форм територіальної організації розселення у вигляді поселень та їх систем. На ранніх стадіях землеробства із розпадом племінного ладу люди (сім'ї) намагалися розмішувати свої оселі якомога ближче до земельних ділянок, які вони обробляли. Це, поряд із груповими формами розселення (у межах племені чи групи племен), зумовило поширення розсіяної (дисперсної) форми, прикладом якої в сучасних умовах є хутори та відокремлені фермерські садиби. Надалі, у міру інтенсифікації сільського господарства та зменшення кількості зайнятих у цій галузі, поширення на селі несільськогосподарських видів діяльності, розвитку відносин власності

на землю тощо, посилювалося розшарування у сфері землеволодіння та землекористування, зростала концентрація земельних угідь у власності та користуванні певного кола осіб. Подібні процеси відбувалися і в сільському розселенні: одні поселення зростали – збільшувалася чисельність їх жителів, збагачувались функції (виробничі, обслуговуючі, адміністративні), поліпшувалось інфраструктурне оснащення тощо, інші ж залишалися суто сільськогосподарськими, малонаселеними, із нижчим рівнем благоустрою. Водночас розвивались міжпоселенські зв'язки, формувались системи розселення різних ієрархічних рівнів.

Зазначена схема взаємопов'язаного розвитку землекористування і розселення охоплює дію не тільки економічних та соціальних, а й політичних чинників. Останні проявлялись, зокрема, в усталенні певної ситуації, узаконенні правил і норм поведінки людей, які склалися в суспільстві у процесі розвитку продуктивних сил, суспільних відносин тощо, причому не лише еволюційно, а й у формі політичних конфліктів, революцій, війн. На окремих історичних етапах політична складова ставала визначальною і спричиняла системні зрушення у земельних відносинах та розселенні. Водночас, якщо розглядати цей процес у тривалому історичному періоді, то можна дійти висновку: по-перше, що він все-таки розвивався під переважаючим впливом об'єктивних соціально-економічних чинників, і, по-друге, що на різних етапах цього періоду існувало своє, притаманне саме йому розуміння просторової справедливості (несправедливості).

Великий вплив на розвиток земельних відносин і сільського розселення в Україні в період її перебування у складі СРСР зчинили націоналізація землі, вороже ставлення до сімейних селянських господарств (особливо заможних, «куркульських») як представників приватновласницького способу виробництва і відповідної ідеології, зрештою запровадження колгоспно-радгоспної системи господарювання у сільському господарстві.

Слід зазначити, що до входження в СРСР в Україні у різні періоди були відомі різні типи сільських і наближених до них поселень, що відповідали раціональним формам поєднання землекористування і розселення: село, сільце, фільварок, ферма, економія, хутір, зимівник, посад, поділ, слобода, робітниче селище, військове поселення тощо. Із часом більшість із них втратила своє значення. За даними першого

всеросійського перепису населення 1859 р. в Україні (в адміністративних межах до 1939 р., тобто без західних областей, Північної Буковини, Південної Бессарабії та Закарпаття) нараховувалося 23,4 млн сільських мешканців, які проживали у 74,0 тис. поселень. Після століпінської аграрної реформи було додатково утворено майже 172 тис. хуторів, які сприяли швидкому розвитку сільського господарства і його раціональному розміщенню. Та вже за даними перепису 1926 р. після першої світової і громадянської воєн, голоду 1921 р., а також «приписання» (включення) хуторів до складу найближчих сіл чисельність сільських поселень зменшилась до 54,8 тис. Надалі, після колективізації, розкуркулення і виселення заможних сімей, голодомору 1932–1933 р., Другої світової війни в Україні у зазначених вище адміністративних межах залишилося (станом на вересень 1946 р.) 42,4 тис. сільських поселень, тобто їх чисельність порівняно з 1926 р. скоротилась на 34%⁶³.

Переоцінка ролі масштабу виробництва (і, відповідно, землекористування) у підвищенні ефективності сільського господарства зумовила низку укрупнень колгоспів і радгоспів, які здійснювались адміністративними методами. У 1951–1959 рр. кількість колгоспів в Україні зменшилась на 46%, а мережа машинно-тракторних станцій скоротилась удвічі. Кількість радгоспів зменшилась на 13%. У селах, що втрачали функції центральних садіб господарств, помітно зменшувалась людність. У 1960–1961 рр. було здійснено штучне «укрупнення» поселенської мережі командно-адміністративним способом: малі сільські поселення приписували до близько розташованих сіл та селищ і знімали з державного обліку, хоча фактично більша їх частина продовжувала існувати⁶⁴. Укрупнення сільськогосподарських підприємств продовжувались і в наступні роки. При цьому в центральних садибах зосереджувались основні виробничі підрозділи, адміністративно-управлінські служби тощо, а інші села стали виконувати роль «бригадних» і «допоміжних» поселень.

У 60-х роках минулого століття була розроблена концепція реконструкції сільських населених місць, за якою всі сільські

⁶³ Доценко А.І. Сільське розселення в Україні: динаміка та структура. Київ: РВПС України НАН України – Вид. Фенікс, 2010. С. 35–39.

⁶⁴ Там само. С. 40–41.

поселення країни чи регіону треба було розділити на три групи: *перспективні*, які мають сприятливі умови для розвитку і одержують державну підтримку; *із задовільними умовами для розвитку*, які зберігаються на перехідний період і в яких забороняється нове будівництво, але дозволяється ремонт житла і соціальних об'єктів; *неперспективні*, які мають несприятливі умови розвитку і в яких забороняється будь-яке будівництво, а мешканці переселяються у перспективні поселення. В Україні була розгорнута організаційна робота щодо віднесення сіл до згаданих груп і здійснення щодо них рекомендованих регуляторних дій: відповідні заходи розроблялися і, у міру можливостей, упроваджувалися в усіх регіонах. Правда, через обмеженість коштів підтримка «перспективних» сіл виявилась обмеженою, а заборона будівництва в інших поселеннях послужила підставою для згорання у них мережі закладів соціальної сфери. Вважалося, що створювати об'єкти соціального призначення в селах людністю до 200 осіб (а їх за переписом 1959 р. в Україні нараховувалося майже 43%) економічно не вигідно, отже, вони насамперед потрапляли до групи «неперспективних», тобто піддавали ліквідації.

У різних регіонах України зазначеної концепції дотримувалися по-різному: адміністративні органи на місцях, незважаючи на політичний тиск, не завжди ретельно виконували намічені заходи з прискорення ліквідації «неперспективних» сіл. Водночас інформація про віднесення села до групи «неперспективних» чи «потенційно неперспективних» пригнічувала його мешканців, спонукала молодь та осіб середнього віку до прийняття рішення про вибір іншого місця проживання. Але при цьому зазвичай йшлося не про найближче «перспективне» село і навіть не про районний центр («проміжну зупинку на шляху до кінцевої мети»), а про місто – столицю, обласний центр або місто обласного значення. Психологічна травма, завдана сільським жителям ставленням до сіл як до неперспективних місць проживання, надзвичайно посилила їхні міграційні наміри, і, можливо, негативно вплинула на репродуктивну поведінку, що спостерігаємо навіть у наш час. Це, разом із дією інших чинників, вплинуло на те, що у 1960–1970 рр. чисельність сільського населення скоротилася на 0,7 млн, у 1971–1979 рр. – на 2,0 млн, а у 1980–1989 рр. – на 2,2 млн осіб, хоча поділ сіл на перспективні й неперспективні в Україні був офіційно скасований у 1978 р.

Із здобуттям Україною політичної незалежності надії на припинення негативних процесів у сільському розселенні пов'язувалися із докорінними змінами у землекористуванні. В рекомендаціях науково-практичної конференції «Відродження українського села», що відбулася в м. Полтава 12–14 листопада 1991 р., зазначалося, що припинення руйнації поселенської мережі, відновлення родючості землі, розвиток продуктивних сил села, його відродження потребують нової аграрної політики, яка була би спрямована на утвердження селянина господарем на землі. Ця політика повинна ґрунтуватися на засадах, які, серед іншого, передбачали б запровадження поряд з іншими формами приватної власності на землю⁶⁵.

Наголошувалося на необхідності стабілізації, а в перспективі й збільшення чисельності сільського населення, захисті сільської поселенської мережі з тим, щоб не допустити зникнення жодного з існуючих сіл; створенні необхідної для відродження села законодавчої, фінансової та матеріальної бази. Визнавалося за доцільне надання кожному сільському населеному пунктові (його органу самоврядування) права юридичної особи, визначення меж господарської території (сільськогосподарських та інших угідь) кожного села. Особлива увага приділялась відродженню малих сіл: формуванню тут виробничих і соціальних об'єктів, розвитку селянських (фермерських) господарств, підсобних народних промислів, розміщення малих підприємств, об'єктів рекреації тощо; спрямуванню на їх відродження коштів державного і місцевих бюджетів, добродійних фондів, громадян. Зазначалося, що розвитку сільської поселенської мережі сприятиме розукрупнення формально об'єднаних у минулому сільських населених пунктів, сільських рад, колгоспів і радгоспів, створення умов для відродження хуторів⁶⁶.

Зазначені рекомендації значною мірою знайшли відображення у нормативно-правових актах. Земельним кодексом України узаконена приватна власність на землю, іншими нормативно-правовими актами

⁶⁵ Відродження українського села: матеріали наук.-практ. конф. 12–14 листопада 1991 р., Полтава / АН України та ін.; редкол.: Л.О. Шепотько (відп. ред.) та ін. Київ: Урожай, 1992. С. 152.

⁶⁶ Там само. С. 153–154.

встановлено порядок роздержавлення і приватизації землі. Закон України «Про пріоритетність соціального розвитку села та сільського господарства» (ст. 10) проголошено державний захист сільської поселенської мережі незалежно від категорії, величини та місця розташування сільських населених пунктів і запроваджено організацію її постійного обстеження та паспортизації (моніторинг). Встановлено пільги особам, які переселяються і проживають у малонаселених (трудонедостатніх) поселеннях (ст. 9) та новоствореним у них селянським (фермерським) господарствам (ст. 19). Законом України «Про фермерське господарство» (ст. 5) громадянам, які створили фермерське господарство, надано право облаштувати постійне місце проживання в тій частині наданої їм земельної ділянки, з якої забезпечується зручний доступ до всіх виробничих об'єктів господарства, а також на створення відокремленої фермерської садиби, якій надається поштова адреса. Для облаштування відокремленої фермерської садиби надається бюджетна допомога на будівництво під'їзних шляхів до фермерського господарства, електро- і радіотелефонних мереж, газо- і водопостачальних систем. Передбачено й надання допомоги переселенцям, які створюють фермерські господарства у трудонедостатніх населених пунктах. Зазначене свідчить про правове забезпечення розвитку малих поселень і навіть дисперсної форми розселення.

Загалом із переходом економіки України до функціонування на ринкових засадах було створено базові передумови для формування раціонального землекористування і збереження поселенської мережі, що відповідали принципам просторової справедливості більшим чином, ніж раніше. Було реалізовано селяноцентристський підхід до земельної реформи, згідно з яким землі колективних сільськогосподарських підприємств (такий статус отримували реформовані колгоспи й радгоспи) були розпайовані між їхніми працівниками і надалі перейшли у їхню приватну власність.

1.4. Соціальні наслідки земельних трансформацій першої хвилі ринкових перетворень в Україні: історичний досвід

Одним із результатів аграрної реформи 1861 р., якою селяни звільнялися від кріпосницької залежності й відкривався вільний ринок

земель сільськогосподарського призначення, українські вчені вважали штучно створену систему малоземелля. Зокрема, відомий історик народного господарства П. Лященко (1875–1955) наголошував, що разом із звільненням від поміщиків, селяни були «звільнені» й від значної, до того ж кращої, частини родючих земель, що раніше перебувала в їхньому користуванні⁶⁷. Безпосереднім виробникам аграрної продукції тепер дісталися наділи, що за своїм розташуванням, рельєфом місцевості, зручністю обробітку були гіршої якості. До того ж ділянки часто були розкидані або в них уклинювалися землі, що використовувалися для випасу худоби чи будівництва інфраструктурних об'єктів, що унеможливлювало сільськогосподарську діяльність. Таким чином для селян умови землекористування були несправедливими.

Спробою демократичного врегулювання питань на місцевому рівні була земська реформа 1864 р. Вона передбачала створення муніципальної публічної влади з відповідними фінансовими ресурсами та адміністративними повноваженнями. Земства як виборні органи місцевого самоврядування мали затверджувати розподіл земських повинностей, розглядати та затверджувати звіти земських управ і клопотання перед урядом. Ресурсною базою їхньої діяльності слугували місцеві фінанси – земські, повітові та сільські збори. Доволі широке коло завдань, які належали до компетенції місцевих органів самоврядування – організація шкільництва, охорона здоров'я, будівництво шляхів, ветеринарна та агрономічна служби, страхування, статистика – обумовили розробку питань їх фінансового забезпечення. Проте частка місцевих бюджетів у загальному бюджеті Російської імперії була незначною, що характеризує ступінь бюрократичного централізму – головного принципу імперської фінансової політики. За підрахунками відомого українського вченого-фінансиста, визнаного фахівця у сфері просторової економіки та місцевих фінансів Л. Яснопольського (1873–1957), на початок XX ст. місцевий бюджет в Англії становив 46%, у Пруссії – 32%, у Франції – 28% загальнодержавного, а в

⁶⁷ Лященко П.И. Очерки аграрной революции в России. Разложение натурального строя и условия образования сельскохозяйственного рынка. Санкт-Петербург, 1908. Т. 1. С. 224.

Російській імперії частка місцевих бюджетів у загальнодержавному бюджеті становила лише 15%, а 85% бюджетних коштів припадало на централізований бюджет⁶⁸. Тож фінансові ресурси та, відповідно, економічні можливості місцевих органів самоврядування були мізерними.

Структура доходної та витратної частин сільських і повітових бюджетів засвідчує, що вони формувалися за рахунок коштів селян, а витрачалися здебільшого на потреби фінансування місцевого поліційно-адміністративного апарату та церкви. Крім того, встановилася практика залучення коштів місцевих бюджетів для покриття загальнодержавних видатків. Таким чином, абсолютний розмір місцевих бюджетів, їх частка у загальнодержавному бюджеті, характер використання коштів і принципи міжбюджетних відносин демонструють підпорядковану роль і недостатність інституційного забезпечення місцевих фінансів як основи територіального розвитку. Внаслідок несформованості інститутів громадянського самоврядування в Російській імперії, як і в Австрійській, до складу яких входили українські землі, економічна доцільність не слугувала основним критерієм розподілу повноважень і коштів⁶⁹. Разом із тим на межі XIX–XX ст. у працях К. Воблого, П. Кованька, О. Миклашевського, М. Соболева, І. Янжула було обґрунтовано правомірність і доцільність використання господарського критерію – сприяння економічній політиці розвитку продуктивних сил суспільства.

Український економіст світової слави М. Туган-Барановський (1865–1919) навів аргументи того, що на початку XX ст. малоземелля селян слугувало головним рушієм форсованого збільшення оренди поміщицьких земель і підвищення орендної плати⁷⁰. Фактично

⁶⁸ Яснопольский Л.Н. Бюджетная централизация. *Московский еженедельник*. 1908. № 9. С. 19, 29.

⁶⁹ Еволюція ринкових інститутів в Україні: монографія: у 2-х ч. Ч. 1 / [В.В. Небрат, Н.А. Супрун та ін.]; за ред. В.В. Небрат; НАН України; ДУ «Ін-т екон. та прогноз. НАН України». Київ, 2012. С. 165–166.

⁷⁰ Туган-Барановский М.И. Национализация земли. Очерки движения в пользу национализации земли и практические выводы. Изд. журнала «Мир Божий». 2-е изд., значит. доп. и перераб. Санкт-Петербург: Тип. И. Н. Скороходова, 1906. С. 92–93.

результатом ринкових перетворень у сільському господарстві стало відчуження селян від землі. При цьому юридичні повноваження та економічні права сільських громад залишалися неврегульованими. Це стало підґрунтям розроблення численних аграрних проєктів і теоретичної полеміки з питань примусового відчуження приватновласницьких земель і подальшого їх перерозподілу на користь трудового селянства. Зокрема, пропонувалися проєкти соціалістичного та консервативного вирішення питання земельної власності та землекористування. В історико-економічних працях М. Бунге, М. Туган-Барановського, В. Левитського, О. Миклашевського, С. Булгакова, П. Ляценка було представлено еволюцію та ідейне протистояння основних індивідуалістичних та колективістських уявлень про власність та її роль у господарському, суспільному й духовному житті людини⁷¹.

М. Туган-Барановський виступив з планом земельної реформи, який передбачав збереження селянської власності на землю в межах т. зв. «трудової норми». Умовою мало слугувати безпосереднє користування цією землею для ведення сільського господарства. Разом із тим усі інші площі мали бути експропрійовані державою з певним відшкодуванням власникам. Землі з утвореного в такий спосіб національного земельного фонду належало передавати в користування селянам для обробітку. Найбільшою складністю реалізації свого проєкту М. Туган-Барановський вважав неминучу нерівність і несправедливість розподілу земельних ділянок, що об'єктивно породжується нерівномірністю приросту населення в різних місцевостях, відмінностями в родючості земель та зручності їхнього розташування тощо⁷². Задля зменшення просторової нерівності у розподілі землі вчений пропонував запровадити прогресивне оподаткування диференціальної ренти. Цей податок мав стягуватися як з націоналізованих земель, так і з приватних

⁷¹ Гордіца К.А. Еволюция научных взглядов на собственность у дослідженнях вітчизняних учених кінця XIX – початку XX ст. *Історія народного господарствата економічної думки України*. 2013. Вип. 46. С. 76.

⁷² Туган-Барановский М.И. Национализация земли. Очерки движения в пользу национализации земли и практические выводы. Изд. журнала "Мир Божий". 2-е изд., значит. доп. и перераб. Санкт-Петербург: Тип. И. Н. Скороходова, 1906. С. 170–172.

ділянок, стимулюючи неефективних власників «відчужувати їх на користь нації», тим самим збільшуючи національний земельний фонд. Вочевидь у проєкті реформування земельної власності на засадах підтримки селян-трудівників «М. Туган-Барановський спирався на вельми поширену в народницькому середовищі думку, що селянинові байдуже, чиєю саме власністю буде земля – його особистою, общинною чи державною, – і що він потребує лише забезпечення вільного користування землею»⁷³. Ця думка залишається актуальною і сьогодні, коли проблема розмежування власності та володіння зберігає не лише теоретичну, а практичну значущість. Зокрема, сучасний досвід аграрних реформ у Китаї засвідчує, що земля, що юридично перебуває в державній власності, може успішно використовуватися повітовими сільськогосподарськими підприємствами на ринкових і навіть капіталістичних засадах⁷⁴.

У практичній площині вирішення питання про конкретні форми ринкової трансформації сільського господарства на українських теренах гальмувалося намаганнями землевласників зберегти свої позиції та економічну владу. Концентрація землі, в тому числі шляхом експропріації дрібних власників, низька продуктивність сільськогосподарського виробництва, «малоземелля» селянства та, як наслідок, його зубожіння і пролетаризація становлять основні риси аграрного розвитку, що слугували чинниками загострення соціальних проблем.

Питання доступності для селян сільськогосподарських угідь в умовах капіталізації землі були одними з центральних у публікаціях І. Франка на суспільно-економічну та соціально-політичну тематику. Досліджуючи проблему еміграції галицького селянства, він зауважив, що формування ринку землі та зростання цін на неї не принесли селянству користі, а навпаки, – зашкодили. Більшість селян втратили надію коли-небудь придбати власне господарство, були виштовхнуті до лав сільського пролетаріату, частина – до міста

⁷³ М.І. Туган-Барановський: вчений, громадянин, державотворець (до 150-річчя від дня народження): монографія. Київ: Вид-во «Наукова думка» НАН України, 2015. С. 193.

⁷⁴ Хуан Я. Капіталізм по-китайски: Государство и бизнес / пер. с англ. 2-ое изд. Москва: Альпина Пабlisher, 2012. 375 с. (Серия «Сколково»).

в пошуках роботи й заробітку, а частина – в еміграцію. «Зростання ціни на землю, – за твердженням І. Франка, – не було нормальним органічним наслідком зростання ренти, вдосконалення виробництва або було ним у зовсім незначній мірі. Виникло воно внаслідок сторонніх чинників будівництва залізниць і шосейних доріг, яке оживлююче вплинуло на Галичину, і загальноєвропейську капіталістичну конкуренцію»⁷⁵. Особливу увагу вчений приділив т. зв. «ліцитації» – продажу з молотка земельних наділів, що переходили в результаті до рук великих землевласників та іноземних капіталістів, але аж ніяк не селян-землеробів. Український вчений доводив, що супутницею зубожіння і пролетаризації галицького селянства стає еміграція. І. Франко наголошував на ролі аграрної реформи 1848 р. в обезземеленні селянства, його пролетаризації, концентрації земельної власності в руках аграрних магнатів⁷⁶. Еміграційна пропаганда, на думку мислителя, була вигідна різним спекулянтам, зокрема землею, а, крім того, переслідувала й політичні цілі, зокрема, з боку Російської імперії. Таким чином І. Франко розкрив не лише економічний зміст капіталізації землі, а й соціальні перспективи цього процесу, коли він не супроводжується розвитком аграрного виробництва, технологічною та організаційною модернізацією, конкуренцією виробників, але спрямований на отримання швидких доходів і монополізацію аграрної сфери для закріплення ринкової влади. Як зазначає відомий дослідник історії українського господарства С. Злупко, у другій половині XIX ст. на українських землях Галичини існувало 3483 фільварки – великі землеволодіння, в яких проживало менше 6% сільського населення. При цьому жорстока іронія полягала в тому, що панські двори юридично прирівнювалися до сільських громад і користувалися відповідними правами⁷⁷. Відносини земельної власності зазнали системної трансформації внаслідок ринкових реформ, але не стали

⁷⁵ Франко І. Земельна власність в Галичині. Зібрання творів у 50 т. Т. 44, кн. 2. Київ: Наукова думка, 1985. С. 361.

⁷⁶ Там само. С. 345.

⁷⁷ Злупко С. Іван Франко і економічна думка світу: монографія. Львів: Видавничий центр Львівського національного університету ім. Івана Франка, 2006. С. 13.

більш сприятливими для розвитку сільського господарства та добробуту селян. З аграрної реформи скористалася насамперед земельна магнатерія. Найбільш наочно це демонструє вирішення питання про відшкодування феодалних повинностей селян – індемнізація.

Проте не менш показовим і згубним для селянства було рішення про сервітути – землі громадського користування, які були фактично відчужені на користь поміщиків. Численні спроби селян захопити сільськогосподарські угіддя силою були безрезультатними. М. Кравець наводить дані за п'ятдесят років (1850–1900) про 871 виступ селян за ліси і пасовища, що охопили 984 населених пункти Галичини і були придушені владою⁷⁸. Класичною працею, що містить історію появи сервітутів, розкриває їх економічний і правовий зміст, є публікація А. Антоновича «Сільськогосподарські сервітути у Привіслянському краї» (1876). Критикуючи існування сервітутів, вчений пропонує шляхи виходу з кризи, в якій перебувало сільське господарство Привіслянського краю⁷⁹. Треба зазначити, що після реформи 1861 р. більшість проблем, порушених автором у цій статті, були характерними для багатьох інших регіонів Російської імперії, в тому числі й для України.

На окрему увагу заслуговує розгляд питання про зв'язок сервітутів із функціонуванням ринку землі. На той час однією з причин надто високих цін на землю в деяких місцях була невідповідність між пропозицією та попитом. Сервітути суттєво скорочували пропозицію землі: землевласники не могли продавати ці землі наділами, бо це порушило б сервітутні права селян. Пропозиція А. Антоновича щодо врегулювання землекористування та вирішення питання сервітутів полягає в необхідності запровадження спільного для всього краю правила, за яким винагорода селянам за їх сервітути видається не грошми, а землею. Селянин за свій сервітут має одержати таку кількість землі,

⁷⁸ Кравець М.М. Селянство Східної Галичини і Північної Буковини у другій половині XIX ст. Львів: Світ. 1964. С. 151.

⁷⁹ Антонович А.Я. Сельскохозяйственные сервитуты в Привислянском крае. Труды Императорского вольного экономического общества. 1876. № 242. Т. 3. С. 62–68.

прибутковість від якої була б рівна річній цінності його сервітуту. Проте реалізація ідей ринкового врегулювання питань землекористування між власниками, громадою та окремими селянами гальмувалася через відсутність правових механізмів та безсуб'єктність місцевих громад.

Таким чином, результатом аграрних реформ 1848 (на західноукраїнських землях у складі Австрійської імперії) та 1861 рр. (на українських землях у складі Російської імперії) стало *відчуження селян від землі*⁸⁰. Партиципация (культура участі) в землекористуванні виявлялася в системі сервітутів – земель колективного користування, власність на які зберігали за собою землевласники. Просьюмеризм – включення споживача у процес виробництва – розвивався шляхом зародження та поширення кооперації.

Просторова справедливість як категорія, що визначає якість функціонування економічного простору та характер соціальних взаємин у ньому, була детермінована, по-перше, вирішенням питання про поміщицьке землеволодіння на користь великих землевласників, тобто відчуженням селян від землі; по-друге, новоствореними бар'єрами доступу селян до земель громадського користування (пасовиськ, лук, лісів тощо); по-третє, законодавчим закріпленням плати селян за землю та компенсації повинностей (система викупних платежів, індемнізація); по-четверте, встановленням інституційних механізмів продажу селянських наділів за борги (ліcitaція); по-п'яте, в умовах нерозвиненої ринкової інфраструктури віддаленість селянських господарств від міста як ринку збуту аграрної продукції визначала можливості успішного господарювання⁸¹. Наслідком комплексу детермінант стало збільшення сільського пролетаріату, масове переселення селян у міста та масштабна еміграція українських селян з українських етнічних територій.

⁸⁰ Небрат В., Гордіца К., Горін Н. Структурні та фінансові ризики капіталізації землі: уроки вітчизняної історії. *Економіка і прогнозування*. 2020. № 3. С. 75–96.

⁸¹ Небрат В.В. Українські джерела теорії просторової справедливості. *Історія народного господарства та економічної думки України*. 2020. Вип. 53. С.28–29.

У результаті порушення принципу просторової справедливості у землекористуванні спостерігалася певна міграційна закономірність: чим віддаленіші селянські господарства від центрів промисловості й торгівлі, чим нижчий рівень урбанізації в регіоні, – тим більш масовою є міграція. Місцева міграція відбувалася до індустріальних центрів, а віддалена – навпаки – на Далекий Схід (Зелений Клин), за Океан (Америка, Канада, Бразилія, Аргентина)⁸². Тобто досвід першої хвилі ринкових перетворень українського господарства показує, що просторова нерівність є істотним чинником соціальної диференціації, зниження економічної ефективності та форсованої трудової міграції українського населення.

Хоча питання просторової справедливості в українській економічній літературі радянської доби прямо не ставилися й не розглядалися, проте опосередковано вони передбачалися в теорії та практиці розміщення продуктивних сил та економічного районування, плануванні соціально-економічного розвитку за галузевим і територіальним принципами, обґрунтуванні реформи управління народним господарством (1957 р.), формуванні територіально-виробничих комплексів (1970-ті роки), при розгляді питань розвитку агропромислового комплексу та прийнятті Продовольчої програми СРСР (1982 р.) тощо. Водночас політичні пріоритети розбудови єдиного народногосподарського комплексу, заходи щодо вирівнювання економічного та соціального розвитку радянських республік і регіонів зрештою призвели до порушення базового імперативу просторової економічної політики – регіональні та локальні господарські підсистеми не повинні утворювати антагоністичну систему, бо це рано чи пізно призведе до її розпаду.

У сучасній економічній літературі нерівність економічних можливостей у регіональному та соціальному вимірах, інституційні бар'єри доступу до ресурсів, інформаційна та правова асиметрія⁸³

⁸² Дідківська Л.В. Міграція українців на доіндустріальному етапі суспільного розвитку. *Історія народного господарства та економічної думки України*. 2019. Вип. 52. С. 138–154.

⁸³ Пустовойт О.В. Нематеріальні ресурси економічного зростання. *Економіка України*. 2019. № 9–10. С. 53–57; Підприємництво як рушійна сила суспільного прогресу: матеріали круглого столу (Київ, 1 грудня 2016 р.) / НАН України, ДУ

трактуються як вагомі причини низхідної траєкторії економічної динаміки та інституційного розвитку. Методи просторової економетрики застосовуються при формуванні стратегії збалансованого розвитку регіонів. Негативні наслідки та загрози корпоратизації сільського господарства, як і можливості інклюзивного сільського розвитку розглядаються в економічному, соціальному та просторовому вимірах⁸⁴ та оцінюються з позицій економічної ефективності та соціальної справедливості.

«Ін-т екон. та прогнозув. НАН України». Київ, 2016. С. 36–37. URL: <http://ief.org.ua/docs/scc/1.pdf>

⁸⁴ Бородіна О., Прокопа І. Інклюзивний сільський розвиток: науковий дискурс. *Економіка та прогнозування*. 2019. № 1. С. 70–85; Фраєр О.В. Процеси корпоратизації сільського господарства – виклики для України. *Вісник Інституту економіки та прогнозування*. 2017. С. 83–87. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/vier_2017_2017_12; Попова О.Л. Оцінка суспільних збитків і розміру відшкодування за погіршення якості сільськогосподарських земель. *Економіка України*. 2013. № 3. С. 47–56. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/EkUk_2013_3_6

ПРИКЛАДНІ АСПЕКТИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРОСТОРОВОЇ СПРАВЕДЛИВОСТІ У ЗЕМЛЕКОРИСТУВАННІ ТА ЗЕМЛЕВОЛОДІННІ

2.1. Просторова справедливість у сфері земельних відносин та її суспільні наслідки: міжнародний досвід

У рамках нового порядку денного ООН щодо сталого розвитку рівний доступ до земельних ресурсів сприймається як ключова передумова досягнення стратегічних цілей: подолання бідності (ціль 1), викорінювання голоду (ціль 2), забезпечення гендерної рівності (ціль 5)⁸⁵.

Земля забезпечує своєрідну фінансову безпеку, оскільки вона є активом, вартість якого має стійку тенденцію до поступового збільшення, а її ефективне використання дає можливість генерувати постійний прибуток. З точки зору жінок доступ до земельних ресурсів та здійснення контролю за їх використанням сприяє реалізації

⁸⁵ Завдання 1.4: «До 2030 року забезпечити рівні права чоловіків та жінок, особливо малозабезпечених та уразливих, на економічні ресурси, а також доступ до базових послуг, володіння і розпорядження землею та іншими формами власності, успадкованого майна, природних ресурсів, відповідних нових технологій і фінансових послуг, у т.ч. мікрофінансування»; завдання 2.3: «До 2030 року подвоїти продуктивність сільського господарства і рівень доходів дрібних виробників продовольства, зокрема жінок, представників корінних народів, фермерських сімейних господарств, скотарів і рибалок, у тому числі шляхом забезпечення гарантованого та рівного доступу до землі, інших виробничих ресурсів і факторів сільськогосподарського виробництва, знань, фінансових послуг, ринків і можливостей для збільшення доданої вартості та зайнятості в несільськогосподарських секторах»; завдання 5.7: «Провести реформи з метою надання жінкам рівних прав на економічні ресурси, а також доступу до володіння і розпорядження землею та іншими формами власності, фінансових послуг, успадкованого майна та природних ресурсів відповідно до національних законів». URL: <https://globalcompact.org.ua/pro-nas/tsili-stijkogo-rozvytku/>

численних прав, суттєво змінюючи специфіку відносин в особистому, соціальному та політичному житті. Земельні угіддя у власності жінки дозволяють їй забезпечити деяку економічну автономію шляхом розширення доступу до фінансових ресурсів на кшталт кредитів, отримання статусу виробника сільськогосподарської продукції, стимулювання активної участі у функціонуванні політичних організацій, у прийнятті доленосних рішень тощо.

Для корінних народів земельні угіддя є не лише матеріальним активом; вони виступають своєрідним виразом культурної та духовної ідентичності. Водночас нині їх просторовий розвиток є найбільш уразливим – корінні народи світу та їх локальні громади мають змогу реалізувати право власності лише на 20% земельних ресурсів, які їм належать по праву⁸⁶.

Більше того, вільний доступ до води – забезпечення якого є надзвичайно важливим у контексті впливу кліматичних змін – визначається наявністю та площею земельних угідь, що перебувають у власності місцевої громади. Такі угіддя виступають джерелом різноманітних ресурсів, необхідних для забезпечення добробуту домогосподарств, а саме: заготівлі дров для опалення, матеріалів для будівництва дахів та огорож, лікарських рослин та фуражу, можливості отримання колективної вигоди від ефективного управління лісовими насадженнями тощо. Значна кількість селянських домогосподарств позбавлені земельних угідь та будь-яких інших активів, відтак вони практично повністю узалежнюються від комунальних земель з точки зору задоволення першочергових життєвих потреб. Таким чином, безпечний доступ до земельних ресурсів та здійснення контролю за їх використанням визначають загальний потенціал справедливого просторового розвитку на сільських територіях.

Просторова нерівність у сфері земельних відносин має багато вимірів: усі вони пов'язані із концентрацією влади. Це проявляється у багатьох формах: відсутність захисту колективних земель, земель корінних жителів, усіх сільських громад; фіскальна політика, що зумовлює екстрактивне використання природних ресурсів; нерівний

⁸⁶ Unearthed: land, power and inequality in Latin America. URL: <https://www.oxfam.org/en/research/uneearthed-land-power-and-inequality-latin-america>

розподіл переваг від використання природних ресурсів; репресії стосовно осіб, які організуються для захисту своїх прав та протистоять діяльності, що руйнує їхні засоби для існування, ґрунти та навколишнє середовище тощо.

Головною перешкодою реальних реформ у суспільних інтересах є влада домінуючих груп, які часто підтримуються іноземними ресурсами (через такі канали, як міжнародний валютний фонд, світовий банк, ФАО, транснаціональні корпорації, банки регіонального розвитку та білатеральні програми)⁸⁷. Такі групи часто використовують перелічені вище механізми для утвердження контролю над земельними ресурсами, або монополізують владу для подальшого зволікання зі справедливим перерозподілом землі.

Багато так званих земельних реформ у різних країнах світу були ініційовані та проведені саме такими домінуючими групами для задоволення їхніх інтересів, а не інтересів селян і бідних верств сільського населення. Подібні реформи проігнорували потреби останніх, оскільки багато бідних працівників у сільській місцевості землі фактично позбавлені. Винятком були лише ті країни, де домінуючі групи «пустили» землю на виробництво експортних комерційних сільськогосподарських культур. У кращому випадку ці домінуючі групи дозволяли орендарям, кількість яких, на жаль, дуже мала, купувати землю у лендлордів за дуже обтяжливих умов. Чистим результатом було посилення існуючої структури сільської влади, а не навпаки⁸⁸. Подібні псевдореформи не повинні ототожнюватися із перерозподілом економічної та політичної влади, що здійснюється за участі селян і в їхніх інтересах.

Часто домінуючі групи, для того аби й далі зволікати зі справедливим перерозподілом земельних ресурсів, зауважують про недостатню для надання усім бажаючим сільським мешканцям кількість земель та економічну недоцільність парцеляції землі на маленькі ділянки. Проте одна з найбільш обмежених у землі країн – Китай – провела чи не найуспішнішу з-поміж інших земельну реформу. У Китаї зосереджено лише 8% від загальної кількості оброблюваних

⁸⁷ Whittemore Claire. *Land For People: Land Tenure and the Very Poor*. Oxfam, Oxford, 1981. 55 p.

⁸⁸ Там само.

земель у світі та понад 20% населення світу (1,4 млрд осіб). Тож беззаперечним успіхом є той факт, що в результаті реформи всі нагородовані, одягнуті, розселені, мають доступ до медичних послуг та освіти. Досвід Китаю довів, що земельна реформа зовсім не означає поділ землі на маленькі ділянки; її кінцева мета полягає у справедливому та реальному розподілі контролю над процесом виробництва.

Егалітарна природа земельної реформи в Китаї базувалася на створенні суспільства з рівними можливостями в управлінні та доступі до земельних ресурсів та отриманні від цього матеріальних благ усіма його членами. Така реформа гарантувала широке розповсюдження вигід від сільського зростання⁸⁹.

Протягом періоду реформ, який розпочався в Китаї у 1978 р., країна продемонструвала величезний прогрес у досягненні своїх цілей: сільськогосподарське виробництво різко зросло, сільські галузі поглинули значну частину сільськогосподарської праці, різко впала бідність, а рівень та якість споживання їжі в країні значно покращились. Система комун була замінена на соціально справедливу систему землекористування, в якій майже всі сільські домогосподарства отримали доступ до землі і, як мінімум, до забезпечення себе продуктами харчування⁹⁰. Понад 95% сільськогосподарських земель було передано 160 млн домогосподарств⁹¹.

Спочатку земля передавалася селянським домогосподарствам в оренду на строк до трьох років, у подальшому строк оренди було збільшено до 30 років (передбачається передати землю селянам у довічне спадкове володіння)⁹². Кожному селянському

⁸⁹ Rapid Growth of Selected Asian Economies: Lessons and Implications for Agriculture and Food Security. Synthesis Report / FAO. 2006. P. 3. URL: <http://www.fao.org/3/ag087e/AG087E00.htm>

⁹⁰ Agricultural Policy Reform in China. Policy Brief / OECD. 2005. P. 3. URL: https://www.oecd.org/china/oecdrevie_wofagriculturalpolicies-china.htm

⁹¹ Spielman David and Pandya-Lorch Rajul. Highlights from Millions Fed: Proven Successes in Agricultural Development. 2009. P. 13–14. URL: <http://ebrary.ifpri.org/utils/getfile/collection/p15738coll2/id/23043/filename/23044.pdf>

⁹² Богиня Д.П., Волинський Г.С. Соціально-економічні перетворення в Китаї на рубежі XX–XXI століть. *Історія народного господарства та економічної*

домогосподарству надавалось по 3 фені (0,0201 га) землі та закріплювалося виробниче завдання – вирощування зерна й овочів. З того урожаю не стягувався продовольчий податок і не здійснювалися закупівлі. Надалі закріплення виробничих завдань і всього обсягу робіт за селянськими дворами стало основною формою господарювання в Китаї. В результаті нововведення різко збільшилася продуктивність сільського господарства, оскільки селяни самі почали розпоряджатися результатами своєї праці. Внаслідок чого була вирішена проблема голоду, а керівництво КНР відмовилось від видачі продовольства за картками⁹³.

Запровадження масштабної земельної реформи, основу якої становило відновлення системи сільського господарювання на базі селянських господарств, супроводжувалося стрімким зниженням рівня бідності в країні, оскільки дозволило дрібним селянсько-фермерським господарствам використовувати землю для власного продовольчого забезпечення, а надлишки продовольства вільно продавати на ринках. У результаті земельних трансформацій земля стала доступною для всіх соціальних груп. Для задоволення продовольчих потреб сім'ї земля виділялась відповідно до розміру домогосподарства і, в результаті, землекористування середнього домогосподарства було фрагментовано приблизно на 9 ділянок; середній розмір селянських землеволодінь становив близько 0,5 га.

У дослідженні OECD зазначено, що завдяки егалітарному розподілу прав на землю Китай зміг уникнути крупного обезземелення сільських працівників, уразливих до голоду або інших економічних потрясінь⁹⁴. Програма земельної реформи також убезпечила фермерів від можливої втрати землі, оскільки регулюючими законодавчими актами заборонялося продавати землю, здавати її в суборенду чи використовувати як заставу.

думки України. 2009. Частина 2. URL: <http://www.info-library.com.ua/books-text-10892.html>

⁹³ Лазарчук М.О. Соціально-економічні реформи в Китаї: генезис та чинники. *Вісник МСУ. Економічні науки*. 2013. Т. XVI. № 1–2. С. 117–124.

⁹⁴ Agricultural Policy Reform in China. Policy Brief / OECD. 2005. P. 3. URL: <https://www.oecd.org/china/oecdreviewofagriculturalpolicies-china.htm>

При збереженні традиційної системи власності в країні реформи в аграрному секторі подолали застарілі традиційні системи землекористування і змогли за умов ринкових відносин віднайти нові реальні форми для колективного господарювання на землі. Причому нові господарські форми, методи і механізми господарювання виникали зазвичай з ініціативи селян – «знизу» – у формі економічних експериментів. При цьому центральний уряд, як правило, не звертав увагу на те, що в ході таких експериментів інколи порушуються чинні правові норми. Навпаки, позитивний досвід вивчався і аналізувався для подальшого законодавчого оформлення і поширення.

Земельні трансформації супроводжувалися підкріплюючими заходами у ціновій політиці на сільськогосподарську продукцію. Впродовж п'ятирічного періоду заготівельні ціни на фермерську продукцію зросли на 30%, завдяки субсидіям відкрився доступ до використання хімічних добрив і їх постачання стрімко зросло. За цей період доходи селян зросли на 137%, виробництво зерна підвищилось на 34%, а рівень сільської бідності знизився на 22%⁹⁵.

За результатами досліджень Міжнародного інституту продовольчої політики (IFPRI⁹⁶) зазначено, що земельні трансформації Китаю контрастують на тлі реформ інших країн, де малим сільськогосподарським виробникам приділялася недостатня

⁹⁵ Spielman David and Pandya-Lorch Rajul. Highlights from Millions Fed: Proven Successes in Agricultural Development. 2009. P. 13–14. URL: <http://ebrary.ifpri.org/utils/getfile/collection/p15738coll2/id/23043/filename/23044.pdf>

⁹⁶ Shenggen Fan et al. Growth, Inequality and Poverty in Rural China: The Role of Public Investments. *IFPRI Research Report*. 2002. 72 p. URL: <http://ebrary.ifpri.org/utils/getfile/collection/p15738coll2/id/87927/filename/87928.pdf>; Highlights of IFPRI's: Partnerships and impacts in China. Reducing Poverty and Hunger through Food Policy Research. 2015. URL: <http://ebrary.ifpri.org/utils/getfile/collection/p15738coll2/id/129160/filename/129371.pdf>; Laborde David, Lallemand Tess, McDougal Kieran, Smaller Carin and Traore Fousseini. Transforming Agriculture in Africa & Asia: What are the policy priorities? IISD&IFPRI Report. September 2019. URL: <https://www.iisd.org/system/files/publications/transforming-agriculture-africa-asia.pdf>

увагу з боку уряду та було зруйновані ланцюги доданої вартості. Китайські фермери мали гарантований ринок на основі квот на основні культури за цінами, встановленими урядом, та можливість продавати надлишок продукції в рамках квоти і реалізувати продукцію, на яку не було виділено квот за ринковими цінами. Перед початком реформ єдиним покупцем основних видів сільськогосподарської продукції (враховуючи рис) був уряд Китаю. Наприкінці 1970-х років уряд серйозно підвищив закупівельні ціни на сільгосппродукцію, одночасно надавши фермерам дозвіл продавати зерно на вільних ринках у міру вичерпання встановлених квот у рамках системи державних закупівель. Так, на противагу багатьом посткомуністичним країнам, Китай запровадив двоетапний підхід, встановлюючи квоти та ціни на продукцію в межах квот із одночасною лібералізацією ринків на продукцію, що не підпадає під квоти, із тим, щоб контролювати ціни на продукцію, що перевищує розмір встановлених квот.

Другий період стрімкого зниження рівня бідності припадає на середину 1990-х років. Відбулося стрімке зростання цін на певну продукцію сільського господарства, зокрема зерно (ціна зросла на 40% у 1994 р. і на 42% у 1996 р.). Водночас уряд зменшив кількість товарів, які підпадають під державні закупівлі, і до 1993 р. понад 90% сільськогосподарської продукції продавалося за ринковими цінами⁹⁷.

Дослідження IFPRI у сфері китайських трансформацій наголошують, що дослідники одностайні з приводу того, що саме інституційна реформа, в рамках якої відбулася земельна реформа з орієнтацією на побудову системи відповідальності домогосподарств (Household Responsibility System (HRS)), стала головним фактором такого значного зростання у сільському господарстві впродовж 1978–1984 рр. За різними оцінками, розміри аграрного зростання Китаю сягають 40–60%. Деякі дослідження доводять, що 49% зростання відбулося в результаті HRS і 46% – за рахунок збільшення

⁹⁷ Shenggen Fan et al. Growth, Inequality and Poverty in Rural China: The Role of Public Investments. IFPRI Research Report. 2002. 72 p. URL: <http://ebrary.ifpri.org/utils/getfile/collection/p15738coll2/id/87927/filename/87928.pdf>

використання вхідних ресурсів (зокрема добрив). В іншому дослідженні зазначається, що 78% зростання продуктивності відбулося завдяки HRS і 22% – завдяки зростанню цін. Згідно з ФАО, після 1984 р. головним двигуном аграрного зростання були серйозні зміни у технологіях, зокрема, у використанні насіння та вхідних матеріалів, таких як хімічні добрива та іригація. Річне зростання аграрного ВВП коливалось від 3–4% і підтримувалося суспільними інвестиціями у сільську інфраструктуру та у розвиток науки і технологій⁹⁸.

Вигоди від нарощення сільськогосподарського виробництва призвели до покращення якісних характеристик трудових ресурсів, які оволоділи навичками до несільськогосподарської діяльності у сільській місцевості. Багато ферм диверсифікували сільськогосподарське виробництво. До 2000 р. сільські несільськогосподарські підприємства (містечкові підприємства) абсорбували четверту частину робочої сили і додали 30% ВВП країни, одночасно ферми отримали майже половину свого прибутку від несільськогосподарських джерел⁹⁹. У подальшому сільські мікропідприємства перетворилися на важливу рушійну силу стабільного сільського економічного розвитку Китаю у період 1980–1990 рр.

Велике значення для успіху у земельних трансформаціях відіграли значні державні інвестиції. Витрати на сільські інвестиції до 1997 р. становили близько 19% від загальних урядових витрат. За результатами досліджень IFPRI з використанням даних за період 1970–1997 рр. встановлено, що урядові витрати на сільську освіту мали найбільший вплив на зниження рівня бідності та регіональної нерівності в Китаї, тоді як витрати на аграрні дослідження та розвиток (ARD) найкраще вплинули на зростання

⁹⁸ Country Successes in Reducing Hunger: How they did it, and why other donors and governments should change policy Curtis Research. November 2011. URL: <https://curtisresearch.org/wp-content/uploads/Country-Successes.November.2011.pdf>

⁹⁹ State of Food Insecurity in the World 2006: Eradicating world hunger - taking stock ten years after the World Food Summit / FAO. P. 16. URL: <http://www.fao.org/3/a-a0750e.pdf>

сільськогосподарської продуктивності та зниження рівня бідності¹⁰⁰. Китайська система ARD стрімко розвивалася і державні витрати на неї постійно зростали; їх обсяг протягом 1981–2000 рр. збільшився приблизно втричі¹⁰¹. Також великі інвестиції було залучено у сільську інфраструктуру, особливо в будівництво доріг і в електропостачання для селянських домогосподарств, (до 1997 р. 97% із них отримали доступ до електроенергії).

Поряд зі сприянням проведенню земельної реформи Китай також запровадив прямий підхід до подолання бідності. З 1986 р. були запроваджені програми зниження формального рівня бідності, розроблені на основі стратегії «регіонального таргетування» – зниження рівня бідності через розвиток регіональних та локальних економік. Ця стратегія ефективно вплинула на крупномасштабну бідність завдяки розвитку бідних територій і принесла незначні переваги надміру збіднілим. Після 1996 р. уряд змінив свою стратегію, спрямувавши її на бідні домогосподарства через уведення такого принципу, як «їжа за роботу».

Хоча наприкінці XX ст. сільське господарство та сільська економіка Китаю і зіткнулися з багатьма труднощами, проте змогли зберегти позитивну тенденцію розвитку. Середньорічне зростання сільгосппродукції при зіставних цінах становило 3,5%, зберігалася тенденція стабільного розвитку. Декілька років підряд збиралися порівняно високі врожаї зерна та іншої сільськогосподарської продукції. Так, виробництво зерна в 1995 р. становило 466,62 млн т, у 1998 р. воно досягло 512,3 млн т – найвищого рівня в історії країни. У 2001 р., незважаючи на серйозну засуху і зниження посівної площі, виробництво зерна все ж досягло 452,62 млн т. У цей період за

¹⁰⁰ Shenggen Fan et al. Growth, Inequality and Poverty in Rural China: The Role of Public Investments. IFPRI Research Report. 2002. 72 p. URL: <http://ebrary.ifpri.org/utils/getfile/collection/p15738coll2/id/87927/filename/87928.pdf>

¹⁰¹ Ravallion Martin. Are There Lessons for Africa from China's Success against Poverty? *Policy Research Working Paper*. 2008. 29 p. URL: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/6465/wps4463.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

виробництвом зерна, бавовни, рапсу, тютюну, м'яса, яєць, продукції морського промислу та овочів Китай займав перше місце в світі¹⁰².

Висока ефективність сільського господарства в країні зумовлюється підтримкою дрібних землевласників, площа земельних ділянок яких є відносно невеликою. В Китаї нині нараховується близько 200 млн дрібних фермерських господарств із середньою площею земельної ділянки 0,65 га¹⁰³.

Досвід Китаю наочно демонструє, що потужна підтримка держави є вирішальною у сприянні зростанню сільського господарства, особливо в умовах лібералізації ринку. Китай ніколи не дотримувався вимог «перехідного підходу», який пропагували міжнародні фінансові організації. У цій країні й нині відсутні абсолютно вільні ринки сільськогосподарської продукції. Представник Світового банку Мартін Равальйон стверджує, що успіх у Китаї був би неможливим за відсутності національних установ, призначених для реалізації політики підтримки та здійснення державних інвестицій. На його думку, досвід Китаю підкреслює важливість поєднання політики, що ґрунтується на прагматизмі та фактичних даних, дієздатних державних установах та потужному лідерстві, орієнтованому на подолання бідності¹⁰⁴.

Таким чином, ключовим висновком слід вважати потребу в ефективних державних інституціях, та необхідність розробки досконалої форми державних інтервенцій, що відповідають національним інтересам. У цьому контексті реформувалась

¹⁰² Богиня Д.П., Волинський Г.С. Соціально-економічні перетворення в Китаї на рубежі XX-XXI століть. *Історія народного господарства та економічної думки України*. 2009. Частина 2. URL: <http://www.info-library.com.ua/books-text-10892.html>

¹⁰³ Tisdell Clem. Economic Growth and Transition in Vietnam and China and its Consequences for their Agricultural sectors. *Working Papers on Economics, Ecology and the Environment, University of Queensland*. 2010. No. 171. P. 16. Інші джерела містять інформацію щодо середнього розміру землеволодінь фермерських господарств у 0,5 га.

¹⁰⁴ Ravallion Martin. Are There Lessons for Africa from China's Success against Poverty? *Policy Research Working Paper*. 2008. 29 p. URL: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/6465/wps4463.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

інвестиційна політика. Уряд Китаю заохочував політику залучення прямих іноземних інвестицій (ПІІ), яка перетворила країну на потужну економіку, що використовує тільки китайську робочу силу. «В той час, як багатонаціональні корпорації отримували вигоду і збільшували прибутки через зниження виробничих витрат за рахунок нижчої заробітної плати та гірших умов праці, приплив ПІІ став основним чинником, що спричинив безпрецедентні темпи економічного зростання. Пов'язані з цим реформи та реструктуризація економіки зумовили появу великих китайських компаній, у тому числі багатонаціональних (часто в державній власності), які почали нарощувати свою експансію за кордоном. Якщо 20 років тому до списку «Global Fortune 500» входили лише дві компанії з Китаю, то через 10 років їх було уже 22, а зараз – до списку входять понад сотню компаній, а три китайські компанії входять до п'ятірки найбільших БНП у світі»¹⁰⁵.

Вочевидь, істотна кількість країн не скористається успішним досвідом Китаю, оскільки у сфері управління земельними ресурсами їх керівництво значно більшою мірою схильне до підтримки переважно великих сільськогосподарських підприємств або корпоративних структур (у тому числі іноземних), сформованих у результаті передачі в оренду або продажу великих ділянок землі, що помилково вважають потужними інвесторами у піднесення сільського господарства. Практика доводить, що дрібні фермерські господарства, за умови їх належного стимулювання та підтримки з боку уряду, здатні взяти активну участь у забезпеченні національної продовольчої безпеки та швидкого зменшення кількості випадків прояву просторової та соціальної несправедливості.

Надзвичайно показовою в цьому контексті видається нерівність у доступі до земельних ресурсів та здійсненні контролю за їх використанням у країнах Латинської Америки. Вона виступає одночасно причиною і наслідком надміру поляризованої соціальної

¹⁰⁵ Українець Л.А. Економічна експансія Китайської народної республіки в країні, що розвиваються: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра екон. наук, спеціальність 08.00.02 – світове господарство і міжнародні економічні відносини. 2019. 40 с.

структури регіону, надзвичайно високого рівня бідності та сільської дискримінації.

Більшість урядів країн Латинської Америки, незалежно від їх політичних переконань, залишаються прихильниками «екстрактивізму» – виробничої моделі просторового розвитку, що має за основу видобування корисних копалин та використання природних ресурсів з метою отримання значних обсягів сировини – ключової рушійної сили розвитку економіки. Високий рівень цін на товари дав значній кількості держав можливість досягти безпрецедентних темпів зростання. Водночас недавнє зниження цін на вуглецеві ресурси продемонструвало зворотний вектор дії екстрактивізму, призвівши до зростання вразливості економіки до глобальних коливань ринкової ситуації, загострення конфліктів, пов'язаних із розподілом земельних угідь, та поглиблення нерівності.

У країнах Латинської Америки земля зазвичай розглядається як ключовий, а подекуди – єдиний актив численних селянських домогосподарств, який значною мірою визначає рівень їх матеріального добробуту. Втрата земельних угідь слугує достатнім підґрунтям для оренди нової земельної ділянки та/або пошуку інших місць прикладання праці (такого роду зайнятість здебільшого має тимчасовий та нестійкий характер) задля забезпечення членів родини продуктами харчування та предметами першої необхідності.

Боротьба за земельні ресурси стала передумовою виникнення внутрішніх конфліктів та переміщення громадян багатьох держав регіону. Більше того, контроль над територією нині залишається джерелом економічної та політичної влади, що реалізується переважно шляхом проведення репресій та вчинення насильств. Незважаючи на поступову активізацію міграції у міста, – що здебільшого пояснюється відсутністю адекватних можливостей для розвитку в сільській місцевості – загострюється конкурентна боротьба за земельні угіддя на тлі експансії підприємств видобувної промисловості та активності у сфері використання природних ресурсів. Інтенсивний розвиток екстрактивної моделі економіки поступово витісняє сільське населення, яке вдається до захоплення земель та інших форм протистояння з представниками галузей економіки, що мають істотно потужніше представництво у

політикумі, з метою захисту прав власності на земельні угіддя. Такі дії селян пов'язані із ризиком стати жертвами нападів, переслідувань з боку державних структур, служб приватної безпеки, злочинних угруповань тощо.

Так, на території Колумбії незаконні воєнізовані формування несуть відповідальність за 2/3 нападів і вбивств сільських правозахисників¹⁰⁶. Суперечності між положеннями політики реституції державних земель та механізмами сприяння розвитку агропромислового виробництва й видобувної промисловості призводять до виникнення істотних загроз для лідерів громад, які є захисниками прав на належні спільнотам території.

У Гватемалі в березні 2011 р. були примусово виселені із земель, які обробляли багато поколінь їхніх предків, близько 800 родин – понад 3000 осіб – із чотирнадцяти громад долини Полочик – через розширення плантації цукрової тростини суміжного фермерського господарства. Будинки громадян та отриману сільськогосподарську продукцію спалили військові, представники поліції та робітники цього господарства. За повідомленням Управління Верховного комісара ООН з прав людини, один селянин загинув¹⁰⁷. За п'ять років протистояння земельні угіддя отримало лише 221 домогосподарство, тоді як 548 родин перебувають в очікуванні. Нині селяни у вигнанні позбавлені доступу до основних послуг закладів охорони здоров'я, освіти, громадського харчування. За злочини, скоєні під час виселення, нікого не покарано.

Різанина в Куругуаті змінила хід політичної історії Парагваю. Сотні безземельних родин окупували земельні угіддя державної форми власності Маріна К'ю, захоплені внаслідок шахрайської оборудки могутнім землевласником, бізнесменом і політиком Блас Н Рікельме. Спроба озброєних поліціантів виселити громадян з цих територій у

¹⁰⁶ Self-protection Mechanisms: Colombian Rural Defenders and Communities. *ABColumbia*. 2016.

URL: http://www.abcolombia.org.uk/wp-content/uploads/2017/06/ABC-Self_protectENGWEB.pdf

¹⁰⁷ Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights. 2013. URL: https://www2.ohchr.org/english/OHCHRReport2013/WEB_version/allegati/downloads/1_The_whole_Report_2013.pdf

червні 2012 р. призвела до імпічменту президента країни Фернандо Луго та трагічної загибелі одинадцяти селян і шести співробітників поліції. Одинадцять селян були засуджені за звинуваченням у причетності до вбивства поліціантів – за результатами судового розгляду, що супроводжувався численними порушеннями, чотирьом із них винесли вирок від 18 до 35 років тюремного ув'язнення¹⁰⁸. Водночас за вбивство 11 селян та за тортури тих, хто перебував у в'язниці, нікого не засудили та не покарали.

Регіон Баджо Агуан у Гондурасі став місцем проведення спільної операції військових та представників приватних служб охорони, орієнтованої на виселення сотень родин, які проживали на землях, виділених їм у результаті імплементації положень Закону про аграрну реформу та згодом придбаних приватними компаніями у незаконний спосіб. Упродовж 2008–2013 рр. у результаті збройних конфліктів із представниками підприємств індустрії пальмової олії загинуло 89 селян. За даними IACHR, з 2009 р. унаслідок державного перевороту та суттєвого нарощування мілітаризації кількість смертей, погроз, залякувань та насильницьких виселень, спрямованих проти дрібних фермерських господарств, істотно збільшилась¹⁰⁹.

Це надто нерівне протистояння між представниками влади, які акумулюють економічні вигоди, та мільйонами осіб, чиї права зазнають систематичного утиску (а це корінне населення, нащадки громадян африканського походження, селянські господарства, жінки). Відтак ці громадяни стають жертвами переселення, позбавляються засобів до існування, можливості отримання послуг закладів освіти, охорони здоров'я, державних інституцій; вони відчувають потужний негативний вплив зміни середовища їхнього проживання. Більше того, надзвичайно низькою є ймовірність

¹⁰⁸ Zeid «deeply concerned» about the sentence in the Curuguaty case. Press release of the United Nations High Commissioner for Human Rights. July 20, 2016. URL: <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=20289&LangID=S>

¹⁰⁹ Report on the situation of human rights in Honduras / Inter-American Commission on Human Rights. 2015. URL: <http://www.oas.org/en/iachr/reports/pdfs/honduras-en-2015.pdf>

повернення таких мігрантів у сільську місцевість через відсутність задокументованого права на володіння земельною ділянкою та потенції до його захисту.

Нині на території країн Латинської Америки особливої уваги вимагає проблема надмірної концентрації земельних ресурсів, що зазвичай залишається поза увагою державного політикуму, навіть за умови її негативного впливу на економічний та соціальний розвиток країни загалом та сільських територій зокрема.

Результати аналізу національних аграрних переписів 15 країн Латинської Америки свідчать, що 1% найбільших підприємств регіону акумулюють у користуванні понад половину площі сільськогосподарських угідь¹¹⁰. Середній розмір таких господарств становить понад 2000 га, у той час як у країнах Південного конусу (Аргентина, Чилі, Уругвай) вони значно більші: приміром, в Аргентині середній розмір сільськогосподарського підприємства з категорії найбільших сягає 22000 га. До країн із надзвичайно нерівним розподілом земельних ресурсів відносять Перу, Чилі, Колумбію та Парагвай (рис. 2.1.1).

Частка дрібних фермерських господарств становить близько 80%, у їх користуванні перебуває 12% площі сільськогосподарських угідь; середній розмір господарств коливається від 9,0 га у Південній Америці до 1,3 га в Центральній Америці – невелика площа в обробітку істотно посилює вразливість таких господарств. Очевидно, більшість земельних угідь концентрується у власності магнатів, тоді як дрібні господарства витісняються на маргінальні ділянки території. З точки зору просторової справедливості врахування низки критеріїв на кшталт якості ґрунту, близькості до ринків, рівня доступу до водних ресурсів, транспортних шляхів тощо, які здійснюють домінуючий вплив на ефективність виробництва сільськогосподарської продукції, дозволило би визначити реальний масштаб несправедливості.

¹¹⁰ A system of integrated agricultural censuses and surveys. Vol. I: World Programme for the Census of Agriculture 2010. FAO Statistical Development Series / Food and Agriculture Organization of the United Nations. Rome, 2007. URL: <http://www.fao.org/3/a0135e/A0135E00.htm>

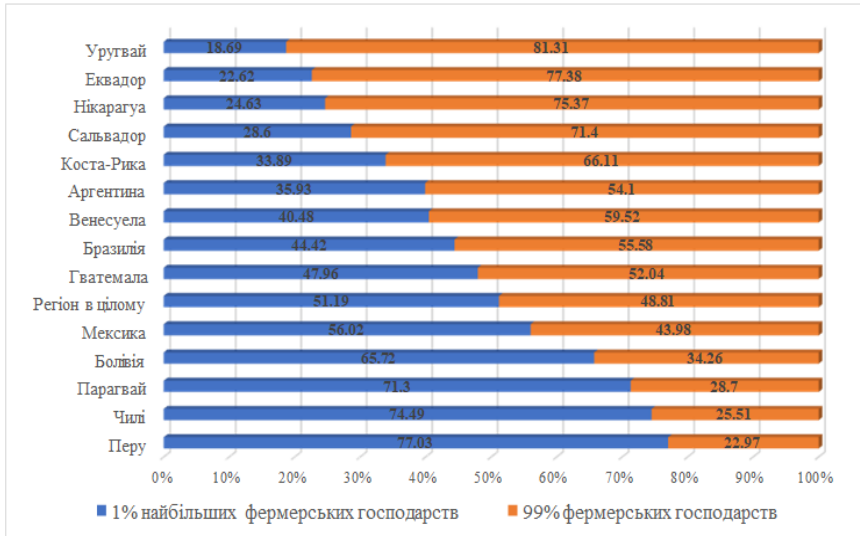


Рис. 2.1.1. Порівняння площі угідь, що перебувають у користуванні різних за розміром фермерських господарств, %

Джерело: Unearthed: land, power and inequality in Latin America. URL: <https://www.oxfam.org/en/research/uneearthed-land-power-and-inequality-latin-america>

Наразі рівень концентрації земель у країнах Латинської Америки значно вищий порівняно з аналогічним показником 1960-х років – періодом реалізації надзвичайно важливих аграрних реформ, в основі яких перебувала теза про те, що надмірне накопичення земельних ресурсів є не лише необґрунтованим, а й руйнівним для модернізації сільського господарства та загального економічного піднесення. Сьогодні досягнення значних масштабів виробництва та залучення інвестиційного капіталу превалюють над дискусіями щодо необхідності перерозподілу земельних ресурсів.

Так, для території Бразилії нині характерний найбільш упереджений у світі розподіл земельних угідь. Нагальна потреба у проведенні тут відповідної реформи вперше була визнана у 1930 рр.; її впровадження передбачало активне заселення земельних ресурсів державної форми власності. У 1964 р. було ухвалено Земельний закон, у рамках якого визначалася процедура можливої експропріації латифундій (у частині лише непродуктивних земель) задля задоволення суспільних потреб за умови забезпечення адекватної

компенсації. Попервах спостерігалися деякі прецеденти експропріації, водночас власники земель у 95% випадків оскаржували таке рішення у судовому порядку¹¹¹. Не зчинила позитивного ефекту й імплементація положень масштабних аграрних реформ упродовж 1995–2010 рр., які передбачали розподіл 80 млн га земель державної форми власності серед майже 1 млн фермерських господарств. Попри здійснені зусилля, в аграрному секторі економіки країни переважають великі господарства, найбільші з яких (менше 1%) використовують близько 40% сільськогосподарських угідь¹¹².

Нерівність у розподілі земельних ресурсів обмежує зростання зайнятості населення; стимулює поширення бідності громадян у міських поселеннях унаслідок переселення селян у міську місцевість; руйнує соціальну згуртованість – характерну рису демократії та безпеки навколишнього середовища; сприяє призводить до дестабілізації продовольчих систем локального, національного та глобального рівня. Поза тим вона негативним чином серйозно впливає на забезпечення продовольчої безпеки та призводить до розповсюдження голоду в регіоні у контексті сучасних кліматичних змін. Так, близько половини дрібних фермерських господарств регіону – ключових виробників зерна – перебувають у зоні «сухого коридору» (Гватемала, Сальвадор, Гондурас, Нікарагуа). Постійна посуха протягом п'яти років призвела до істотної деградації земель, зниження урожайності та економічної нестабільності. За оцінками експертів, 1,4 млн осіб перебувають на межі виживання і потребують продовольчої допомоги, нині її отримали лише 160 тис. громадян (11,4%). Дрібні виробники аграрної продукції позбавляються й можливості отримання кредитних ресурсів під заставу земельної ділянки, позаяк право власності на неї не гарантується державою¹¹³.

¹¹¹ Коваленко Т.О., Мірошніченко А.М. Земельні реформи у зарубіжних країнах. URL: <http://agro-business.com.ua/agro/u-pravovomu-poli/item/1872-zemelni-reformy-u-zarubizhnykh-krainakh.html>

¹¹² Частка земельних угідь, які використовуються фермерськими господарствами площею понад 1000 га, становить 44,4%; питома вага таких господарств серед агрохолдингів сягає 0,9%.

¹¹³ Йокник К. Право на землю. Как разорвать круг нищеты. URL: <https://nv.ua/opinion/zemelnaya-reforma-kak-spravedlivyy-rynok-zemli-spasaet-zhizni-50043868.html>

Збільшення розмірів великих фермерських господарств зумовлює поступове згортання діяльності дрібних товаровиробників із її подальшим припиненням. Приміром, в Уругваї, за даними переписів, протягом 1961–2000 рр. кількість фермерських господарств зменшилася на 34%; площа більшості підприємств, які припинили свою діяльність, становила менше 100 га¹¹⁴. Натомість у Перу впродовж 1994–2012 рр. кількість фермерських господарств, середня площа земельних ресурсів яких не перебільшувала 5 га, зросла на 40%, у той час як загальна площа земель у користуванні не збільшилася: середній розмір підприємства зменшився з 1,7 до 1,3 га.

Земельні угіддя селянських домогосподарств, у користуванні яких апріорі перебувають невеликі ділянки землі, зазнають подальшого подрібнення внаслідок передавання їх у спадщину, що практично унеможливує ефективне ведення сільськогосподарського виробництва. Така фрагментація посилюється відсутністю відповідної державної підтримки та істотно звужує можливості економічного розвитку, що, на тлі відсутності місць прикладання праці у сільській місцевості, стимулює трудову міграцію населення, зокрема його економічно активної частини.

Результати аналізу бюджетів різних країн регіону, проведеного представниками компанії Oxfam¹¹⁵, свідчать, що сприяння розвитку великих фермерських господарств зумовлює призупинення дії програм із аграрного страхування, надання державних послуг із кредитування, забезпечення технологічної та комерційної підтримки корінного населення та дрібних фермерських господарств¹¹⁶. Висновки досліджень, здійснених співробітниками ФАО у 19 країнах Латинської Америки та Карибського басейну, засвідчують те, що загальний обсяг державних вкладень у розвиток дрібних

¹¹⁴ Unearthed: land, power and inequality in Latin America. URL: <https://www.oxfam.org/en/research/unearthed-land-power-and-inequality-latin-america>

¹¹⁵ Annual Report 2018–2019 «Fighting inequality to beat poverty». URL: https://oi-files-d8-prod.s3.eu-west-2.amazonaws.com/s3fs-public/2019-12/191219_Oxfam_Annual_Report_2018-19.pdf

¹¹⁶ Unearthed: land, power and inequality in Latin America. URL: <https://www.oxfam.org/en/research/unearthed-land-power-and-inequality-latin-america>

товаровиробників у 1990-х роках зменшився з 225 до 140 дол. США з розрахунку на одне господарство¹¹⁷.

На території всіх країн регіону, за винятком Бразилії та Болівії, істотне скорочення масштабів інвестування у зростання дрібних фермерських господарств стало елементом структурних економічних реформ; у більшості держав припинили своє функціонування інституції, відповідальні за надання послуг фермерським господарствам.

Імплементация положень такої політики здійснює потужний негативний вплив здебільшого на корінні народи, практично виключені з процесу економічного розвитку. Їхня історична територія юридично визнана лише в Болівії: у колективну власність громадянам передано близько 20 млн га общинних земель. Водночас обмежений доступ до капіталу, виробничих ресурсів, інформації зумовлює низьку продуктивність наданих земельних угідь, поступове припинення їх використання, зростання ризику захоплення суміжними фермерськими господарствами.

Результати впровадження попередніх аграрних реформ свідчать про те, що забезпечення вільного доступу до земельних ресурсів є необхідною, але недостатньою умовою піднесення сільських територій. Подолання їх відсталості передбачає активізацію інвестування у надання базових послуг, розширення доступу до кредитних ресурсів, інформації та ринків, долучення представників традиційно маргіналізованих секторів до розроблення та впровадження державної політики.

2.2. Реформа місцевого самоврядування в Україні та справедливість у формуванні території землеволодінь і землекористувань на локальному рівні

В останні десятиліття спостерігається активна концептуалізація справедливості та відстоювання її позицій в усіх сферах життєдіяльності людини й українського суспільства. Вітчизняні дослідники, зокрема колектив авторів під керівництвом Е.М. Лібанової, стверджують, що «в Україні безліч форм та проявів

¹¹⁷ Public policies and rural development in Latin America and the Caribbean / FAO. 2006. URL: <http://www.fao.org/3/a0825s/a0825s00.htm>

несправедливості, які стосуються майже усіх сфер життєдіяльності...», у тому числі територіальних одиниць та географічних осередків; «сільський спосіб життя катастрофічно не встигав за розвитком великих міських поселень» за стандартами життя¹¹⁸. Суперечливу єдність економічної ефективності та соціальної справедливості – «економічна ефективність vs соціальна справедливість» – у методологічному та практичному сенсі (механізми, правове забезпечення, досягнення збалансованості в окремих секторах) розкрито у фундаментальній науковій праці¹¹⁹. Застосовуючи методологічні викладки із зазначеної праці, є підстави стверджувати, що формування землекористування в ОТГ є виразом більшою мірою соціальної справедливості – порівняно із рівномірним розподілом земельних ресурсів (і результатів від їх використання) між усіма суб'єктами – у цьому випадку в межах об'єднаних громад, включно із тими, чия економічна ефективність діяльності на цих землях може бути низькою. Тоді як ефективність вимагала би концентрації ресурсів і результатів виробництва в обмеженій кількості найефективніших суб'єктів. Із таких міркувань, вочевидь, зовнішні умови досягнення соціальної справедливості щодо розвитку громад можна доповнити ще однією умовою – більш-менш рівномірним формуванням територій землекористувань в ОТГ, поряд із трьома умовами (загальноекономічною та соціальною інфраструктурою, соціально-економічними інститутами, системою логістики), про які й зауважували у зазначеній праці О.М. Балакірева, А.А. Гриценко та інші. Зазначається, що коли у суспільстві ці умови не створено або вони недостатні, то досягнути справедливості неможливо. І це спостерігалось у сфері землекористування унаслідок земельної централізації, що обмежувала повноваження громад із розпорядження землями на їх території. Соціальні ефекти від

¹¹⁸ Сталій людський розвиток: забезпечення справедливості: національна доповідь / кер. авт. колективу Е.М. Лібанова;/ Інститут демографії та соціальних досліджень ім. М.В. Птухи. Умань: Видавничо-поліграфічний центр «Візаві», 2012. 412 с. С. 211.

¹¹⁹ Економічна ефективність vs соціальна справедливість: пріоритети розвитку України на етапі подолання кризи: кол. моногр. / Балакірева О.О., Близнюк В.В., Гриценко А.А., та ін. / НАН України, Секція суспільних і гуманітарних наук. Київ, 2019. 350 с. С. 11–14.

розпорядження землями саме громадами – це забезпечення зайнятості місцевого населення на землях комунальної власності, досягнення продовольчої безпеки, краще наповнення місцевих бюджетів за рахунок земельного податку й орендної плати внаслідок належної організації землекористування суб'єктами господарювання; економічні ж ефекти відображаються у виробництві сільськогосподарської продукції.

Недосконалість адміністративно-територіального устрою і, як наслідок, значні адміністративні перепони для управління ефективним використанням земельних ресурсів зазначалися фахівцями як одні з основних проблем, що перешкоджають реалізації в Україні Керівних принципів сталого просторового розвитку Європейського континенту від 2000 р.¹²⁰. Тому Концепція реформування місцевого самоврядування і територіальної організації влади від 2014 р. одним із шляхів досягнення мети цієї реформи передбачала визначення обґрунтованої територіальної основи для діяльності органів влади, щоб забезпечити доступність та належну якість публічних послуг, а також необхідну для цього ресурсну базу¹²¹. За період реформування фактично відбувалося «нарізування» територій нових базових самоврядних одиниць ОТГ, із його завершенням до кінця 2020 р. Тож оцінювання просторової (не)справедливості щодо землеволодіння та землекористування новосформованих ОТГ актуалізувалося.

Несправедливість, виступаючи протилежністю справедливості як досягнутої певної гармонійності, означає дискримінацію суб'єктів і веде до деструкції процесів. Ці явища за нинішньої реформи присутні через формування надто різновеликих територій об'єднаних територіальних громад. Територія же виступає як вираз тих ресурсів, що на ній розміщені, а розподіл ресурсів – ключовим

¹²⁰ Регіональний розвиток та просторове планування територій: досвід України та інших держав – членів Ради Європи. Київ, Видавництво «Крамар», 2009. 170 с. С. 134; Керівні принципи сталого просторового розвитку Європейського континенту. URL: <https://rm.coe.int/168070018e>

¹²¹ Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні» від 01.04.2014 р. № 333. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80#Text>

критерієм визначення просторової справедливості/несправедливості (дистрибутивності, від лат. *distributivus* – розподільність), (вставка 2.2.1). Просторова несправедливість при нерівномірному розподілі природних, насамперед земельних, ресурсів, серед ОТГ означає, що для їх соціально-економічного розвитку формуються різні ресурсні основи, а це значним чином позначатиметься на сталості розвитку сільських територій, посилюватиме проблеми дихотомії «центр – периферія». Для подолання таких тенденцій потрібні спеціальні механізми.

Вставка 2.2.1

Зміст термінів «простір» і «територія» та їх відмінності

Соціально-економічний простір характеризує локалізацію людської діяльності та її результатів у рамках певної території, на якій живе та працює людина і зосереджені людські поселення. Поняття території (з лат. *territorium*, від *terra* – земля, країна) відрізняється від поняття простору конкретністю, окресленістю певними координатами. Серед характеристик території чи не найголовнішою є здатність виконувати роль просторової основи діяльності суспільства і кожної громади, бо на території концентруються природні ресурси (наземні та підземні) і насамперед – земельні, фізичний капітал, населення та інші.

Окресленість простору представлена межами території ОТГ як самоврядної одиниці базового рівня, на якій громада реалізує делеговані їй та власні повноваження.

Відтак поняття простору, на думку автора, ширше від поняття території, оскільки територія може бути і не заселена, і не забудована, тоді як соціально-економічний простір – це середовище життєдіяльності на території з усіма необхідними для цього умовами та облаштуванням. Виділяють й інші види простору: геодезичний; фізико-географічний.

Однак прояви несправедливості щодо громад є наслідком не лише нерівномірного розподілу територіальних ресурсів (дистрибутивності), а й формуються внаслідок дії інституційних чинників, таких як, зокрема, централізація повноважень центральним органом виконавчої влади щодо розпорядження землями сільськогосподарського призначення державної власності, проте права громад у цій сфері обмежені.

Територія для громад є характеристикою, з одного боку, обсягу землеволодіння і землекористування, бо від продуктивного використання земельних ресурсів на їх території залежать зайнятість

та джерела доходів жителів громад, надходження до місцевих бюджетів. З іншого боку, територіальна характеристика не однозначна, «велика територія ОТГ» не завжди дорівнює «спроможна ОТГ» за нинішнього стану демографічної ситуації, дорожньої інфраструктури тощо в Україні.

Відтак важливо оцінити, наскільки:

- процеси реформи місцевого самоврядування і територіальної організації влади реалізувалися за підходами справедливості, ураховуючи особливості формування ОТГ у зростаючих і депресивних сільських районах;

- раціональним є розподіл повноважень щодо управління земельними ресурсами на території юрисдикції ОТГ;

- затверджені урядом перспективні плани (ПП) формування спроможних громад у 2020 р. коригують чи посилюють несправедливості щодо територіальних основ розвитку ОТГ.

Поняття «території» стало ключовим при проведенні нинішньої реформи територіальної організації влади і місцевого самоврядування, метою якої є вирішення таких завдань: удосконалення територіальної організації влади; розвиток територій; удосконалення управління територією. Проте формування великих за територією землекористувачів¹²² ОТГ в Україні подекуди здійснюються без урахування проблем і особливостей їх розвитку.

«*Територія територіальної громади*» визначена як нерозривна територія, у межах якої територіальна громада здійснює свої повноваження щодо вирішення питань місцевого значення відповідно до Конституції і Законів України (як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування)¹²³. Тому одним з критеріїв попередньої оцінки рівня спроможності громад згідно з Методикою

¹²² Термін «території землеволодіння і землекористувачів» застосовується у Законі України «Про землеустрій» від 2003 р. (редакція від 03.07.2020 р.) № 858

¹²³ Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо визначення територій та адміністративних центрів територіальних громад» від 16.04.2020 р. № 562 (набрав чинності 14.05.2020 р.). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/562-20/ed20200416#Text>

формування спроможних територіальних громад¹²⁴ є площа їх території (поряд із чисельністю населення, кількістю учнів, індексом податкоспроможності бюджету, часткою місцевих податків та зборів у доходах бюджету громади). При цьому окреслена нижня межа «площі території спроможної територіальної громади» – на рівні до 200 кв. км. І – чим більша площа – тим більше числове значення цього критерію додавалося до обчислюваного сумарного рівня спроможності територіальної громади. Якщо площа території громади:

- до 200 кв. км, то значення за критерієм площі перебуває на рівні 0,3;
- від 200 до 400 кв. км – 0,6;
- понад 400 кв. км – 1.

Тобто ОТГ площею 14 км x 14 км – це ОТГ, мала за територією; площею 14–20 км x 14–20 км – середня; понад 20 км x 20 км – «нормальна» ОТГ, бо має значення 1. А відтак її спроможність за критерієм площі, як визначено Методикою, є підвищеною. Але те, що «велика за площею ОТГ» означає «спроможна ОТГ» не є незаперечним фактом.

Досі у сфері управління земельними ресурсами залишалася надмірна централізація функцій, а відповідний центральний відомчий орган – Державна служба з питань геодезії, картографії та кадастру (Держгеокадастр) – відігравав ключову роль у перерозподілі та наданні доступу до державних земель сільськогосподарського призначення. Повернення органам місцевого самоврядування (ОМС) повноважень щодо управління землями місцевих громад за межами населених пунктів (яких вони були позбавлені з 2002 р.) – чи не найголовніше завдання земельної децентралізації. Нарешті підписано Указ Президента України «Про деякі заходи щодо прискорення реформ у сфері земельних відносин» від 15.10. 2020 р. № 449, яким передбачено активізувати діяльність із передачі земельних ділянок сільськогосподарського призначення

¹²⁴ Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад» від 08.04.2015 р. №214. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-%D0%BF#Text>

державної власності у комунальну власність¹²⁵. Зазначено, що повернення землі з центру на місця є логічним і – головне – справедливим.¹²⁶ Фахівці вважають за потрібне законодавчо підтвердити передачу земельних ділянок сільськогосподарського призначення державної власності у комунальну власність (ухваливши проєкт Закону «Про внесення змін до Земельного кодексу України та інших законодавчих актів щодо удосконалення системи управління та дерегуляції у сфері земельних відносин» від 01.10.2019 р. № 2194).

Несправедливість же полягала у тому, що *органи місцевого самоврядування до цього часу були відсторонені від вирішення питань у сфері земельних відносин*. У Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні від 2014 р. зазначалося, що ця проблема потребує ефективного та швидкого розв'язання, а серед очікуваних результатів реформування декларувалося визначення чітких меж кожної адміністративно-територіальної одиниці та забезпечення повсюдності самоврядування на її території. Проте від часу прийняття Концепції минуло шість років, а ці завдання динамічно вирішувалися владними структурами перед проведенням місцевих виборів (жовтень 2020 р.), і вже після того новостворені громади мали отримати землю у комунальну власність. Об'єднаним територіальним громадам, які створені до 2018 р., у комунальну власність уже передано землі сільськогосподарського призначення державної власності у межах їх території¹²⁷.

По-перше, досі повноваження органів місцевого самоврядування необ'єднаних територіальних громад щодо розпорядження землями

¹²⁵ Указ Президента України «Про деякі заходи щодо прискорення реформ у сфері земельних відносин» від 15.10. 2020 р. № 449. URL: <https://www.resident.gov.ua/documents/4492020-35353>

¹²⁶ Указ про передачу сільськогосподарських земель з державної в комунальну власність підписав Володимир Зеленський, Президент України. URL: <http://zemvisnuk.com.ua/page/news1>

¹²⁷ Розпорядження Кабінету Міністрів «Питання передачі земельних ділянок сільськогосподарського призначення державної власності у комунальну власність об'єднаних територіальних громад» від 31.01.2018 р. № 60. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/60-2018-%D1%80#Text>

обмежувалися межами населених пунктів (це близько 10% неприватизованих земель). Законопроекти щодо земельної децентралізації (у них зазначалося, що обмеження «земельної» юрисдикції ОМС лише межами населених пунктів ускладнювало розвиток громад, а управлінські рішення чиновників територіальних органів Держгеокадастру не завжди відповідали інтересам сільських громад), довго очікували прийняття (вставка 2.2.2). Тож уже і представники влади, і голови місцевих рад вважають запізнілим передання цих повноважень органам місцевого самоврядування і стверджується, що ОТГ практично обезземелені, «резерв і запас розграбовано. Органи місцевого самоврядування навіть не знають, що їхні землі вже виведені наказами, в яких навіть поки немає реєстраційного номера»; землі держпідприємств, які знаходяться на територіях ОТГ, планувалося розпаювати, у тому числі частину земель передати громадам, щоб у них був резерв¹²⁸.

Вставка 2.2.2

Ухвалення законопроектів щодо земельної децентралізації затягнулося

Проект Закону «Про внесення змін до Земельного кодексу України та інших законодавчих актів щодо удосконалення системи управління та дерегуляції у сфері земельних відносин» від 01.10.2019 р. № 2194, який би унормував передачу громадам державних сільськогосподарських земель, що знаходяться на їх території, очікує другого читання (у першому читанні ухвалений 14.11.2019 р.). У жовтні 2020 р. Комітет Верховної Ради з питань аграрної та земельної політики підтримав цей законопроект у другому читанні.

Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо забезпечення права працівників державних і комунальних сільськогосподарських підприємств, установ, організацій на одержання земельної частки (паю) №3012-1, який мав унормувати приватизацію земель державних сільгоспідприємств, установ, організацій, знято з розгляду 13.07.2020 р.

Наразі у державній власності перебуває (за даними Держгеокадастру на 01.10.2019 р.) 7,2 млн га земель, у громад – 2,2 млн га. У табл. 2.2.1 наведені дані у регіональному розрізі, у тому числі розрахункова площа, що припадає на одну ОТГ, за умови передачі їм державних

¹²⁸ ОТГ вже практично обезземелені – заява 11 грудня 2019. URL: <https://agropolit.com/news/14486-otg-vje-praktichno-obezzemeleni---zayava>

земель. Президент України під час форуму «Земля – народу» (підписуючи Указ «Про деякі заходи щодо прискорення реформ у сфері земельних відносин» від 15.10.2020 р. №449) оголосив, що після місцевих виборів «місцеве самоврядування отримає у власність понад 2 млн гектарів землі»¹²⁹. І тільки понад 2 млн га, – бо голова Держгеокадастру зазначив, що понад 5 млн га земель сільськогосподарського призначення державної форми власності виведені у приватну власність через механізми так званої безоплатної приватизації за роки незалежності України¹³⁰.

Таблиця 2.2.1

Розрахунок площі землі, що припадає на одну сформовану ОТГ згідно з перспективними планами 2020 р., за умови передачі громадам державних земель, тис. га

Регіон	Перебувають у власності держави	Перебувають у власності громад	У розрахунку на одну ОТГ, згідно з перспективними планами 2020 р.
Україна	7240	2186	6,4
АР Крим	402	-	-
Вінницька	376	54	6,8
Волинська	263	79	7,0
Дніпропетровська	414	270	8,6
Донецька	338	71	7,1
Житомирська	257	144	6,5
Закарпатська	108	4	1,8
Запорізька	226	156	5,7
Івано-Франківська	169	19	3,0
Київська	279	18	4,2
Кіровоградська	397	59	10,1
Луганська	233	60	7,9
Львівська	355	69	5,9
Миколаївська	278	109	7,6
Одеська	459	125	6,5

¹²⁹ Указ про передачу сільськогосподарських земель з державної в комунальну власність підписав Володимир Зеленський, Президент України. URL: <http://zemvisnuk.com.ua/page/news1>

¹³⁰ У приватну власність незаконно вивели понад 5 млн га землі – Держгеокадастр. 17 жовт. 2020 р. URL: <https://www.epravda.com.ua/news/2020/10/17/666367/>

Закінчення табл. 2.2.1.

Регіон	Перебувають у власності держави	Перебувають у власності громад	У розрахунку на одну ОТГ, згідно з перспективними планами 2020 р.
Полтавська	476	117	10,2
Рівненська	135	38	2,8
Сумська	341	88	8,3
Тернопільська	163	81	4,4
Харківська	357	65	7,5
Херсонська	235	142	7,7
Хмельницька	230	138	6,2
Черкаська	249	83	5,0
Чернівецька	85	11	1,8
Чернігівська	418	186	10,8

Джерело: розраховано автором за даними Держгеокадастру та Мінрегіону України

Як видно із даних таблиці, при середньоукраїнському значенні земель державної власності у розрахунку на одну ОТГ 6,4 тис. га, які могли би перейти (а фактично перейдуть у значно меншому обсязі), новоствореним громадам у Закарпатській, Івано-Франківській, Чернівецькій областях (багатолюдні регіони) на одну громаду перейшло би лише по 2–3 тис. га землі на ОТГ.

Із фактичного розподілу переданих державних земель тим об'єднаним громадам, які вже отримали їх у комунальну власність станом на 19.06.2020 р., видно, що різниця між ОТГ велика; від 27 га у Боратинській сільській ОТГ Волинської області (3,8 га у Таїровській селищній ОТГ Одеської області) до 19,5 тис. га у Куяльницькій сільській ОТГ, 15,4 тис. га у Балтській міській ОТГ Одеської області¹³¹. Тобто розміри ОТГ можуть відрізнятися у декілька сотень і навіть тисяч разів (це має місце у межах однієї області, зокрема Одеської).

По-друге, до цього часу ОМС були виключені з процесу визначення оподатковуваної бази по земельному податку. Хоча вони встановлюють

¹³¹ Перелік об'єднаних територіальних громад, які отримали у комунальну власність земельні ділянки сільськогосподарського призначення. 19.06.2020 р. URL: <https://land.gov.ua/icat/rozporiadzhennia-zemliamy-silskohospodarskoho-pryznachennia-derzhavnoi-vlasnosti/>

ставки земельного податку¹³², однак його розмір більшою мірою залежить від рівня нормативно-грошової оцінки земельної ділянки. Проект постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Методики нормативної грошової оцінки земель» оприлюднений для громадського обговорення¹³³. Новостворені об'єднані територіальні громади, розуміючи важливість оновлення нормативно-грошової оцінки земель, ініціюють її проведення і вже зараз передбачають у своїх бюджетах відповідні витрати на ці цілі.

По-третє, відсторонення ОМС від вирішення питань у сфері земельних відносин мало наслідком те, що зі значної частини землі не сплачувалися податки, тим самим збіднювалися місцеві бюджети (вставка 2.2.3).

Вставка 2.2.3

Земля «у тіні» щодо оподаткування

Щоб надходження від податку на землю наповнювали бюджети ОТГ, потрібно забезпечити його сплату усіма власниками і користувачами земель.

Однак, для прикладу, у 2016 р. член Комітету Верховної Ради з аграрної політики і земельних відносин повідомляв, що, згідно з інформацією офіційних фіскальних служб, сумарна площа сільгоспугідь, з яких були сплачені податки, порівняно з 2015 р., зменшилася удвічі (з 18 млн га порівняно з 32 млн га), що підтверджує – земля пішла в «тінь» і за неї не сплачується жодних податків. За оцінками, 25–30% землі перебуває в «тіні»¹³⁴.

Але і в 2020 р. залишається важливою боротьба з несплатою податків, пов'язаних із землекористуванням. Зокрема, лідером за обсягом незареєстрованих сільгоспземель є Миколаївська область – 409 тис. га (із 2 277 тис. га)¹³⁵, що становить 18%.

¹³² Згідно з Податковим кодексом України (п. 284.1) ОМС встановлюють ставки плати за землю та пільги щодо земельного податку, що сплачується на відповідній території.

¹³³ Проект постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Методики нормативної грошової оцінки земель». URL: <https://land.gov.ua/info/proekt-postanovy-kabinetu-ministriv-ukrainy-pro-zatverdzhennia-metodyky-normaty-vnoi-hroshovoi-otsinky-zemel/>

¹³⁴ Мірошниченко: 30% сільгоспземель знаходиться в тіні. 21 лист. 2016. URL: <http://agroportal.ua/ua/news/ukraina/ miroshnichenko-30-selkhozemel-nakhoditsya-v-teni/>

¹³⁵ Міністерство розвитку економіки, торгівлі і сільського господарства збільшить в п'ять раз штраф за самовільне заняття земель. 2020 г. URL:

Наведення ладу у сфері землекористування на території ОТГ дозволяє залучити до бюджету громади значні кошти від використання землі. Для прикладу, Волочиська ОТГ Хмельницької області з наведенням порядку з орендою земельних ділянок збільшила фінансовий ресурс громади на 12 млн грн, і це ресурс із тих земель, з яких він раніше не сплачувався. Оскільки ОМС заінтересовані у надходженні земельного податку та орендної плати до місцевих бюджетів, то, маючи належні повноваження, вони покращать ситуацію у сфері земельних відносин у межах території їх юрисдикції.

По-четверте, несправедливими стосовно місцевих громад є деякі чинні унормування щодо визначення покупця – переможця земельних торгів/ аукціонів (із продажу земельних ділянок і прав оренди на ділянки сільськогосподарського призначення) лише за критерієм запропонованої найвищої ціни, без ніяких вимог щодо проживання та членства у громаді, відповідальності перед громадою і підтримки її розвитку. Тому, за нинішніх умов на земельних торгах не може бути використане переважне право, припустимо, місцевим фермером, бо діє «закон здорової конкуренції». Учасниками аукціону і покупцями прав на земельні ділянки можуть виступати особи з будь-якого регіону країни (місцем проведення земельних торгів, як правило, є обласні центри), і в результаті на землях у межах юрисдикції територіальних громад можуть вести господарство особи, яких не знають у громаді. Подеколи буває так, що заїжджий суб'єкт агробізнесу переміг на земельному аукціоні, бо запропонував найвищу ціну, і передав землю в оренду іншим особам, без усяких обтяжуючих умов щодо підтримки розвитку місцевої громади. Очевидно, що землі державної і комунальної власності на земельних аукціонах доступні великим компаніям аграрного бізнесу, а не місцевим фермерам. Останні не завжди мають необхідні кошти для такого високовартісного придбання прав оренди землі на аукціонах.

Зазначені прояви несправедливості для громад через проведення земельних аукціонів проявляються у звуженні сфери прикладання праці для сільських жителів, виснаженні земельних ресурсів господарюючими суб'єктами, та зрештою – у зростанні ціни на

агропродовольство, оскільки накручується ціна на земельний ресурс (критерій найвищої ціни права оренди). І хоча прихильники аукціонів стверджують, що їх проведення сприяє наповненню місцевих бюджетів і, у результаті є можливість фінансувати роботи у земельній сфері, проте для громад важливіше те, хто все-таки стане покупцем – переможцем торгів і працюватиме на їх землях, бо з ними вибудовуються партнерські відносини щодо сільського розвитку.

Ще одним виявом несправедливості при проведенні земельних аукціонів було порушення традиційного землекористування селян, оскільки на аукціони часто виставляються ділянки, що раніше були відведені та тривалий час використовувалися як сінокоси і для випасання їхньої худоби (вставка 2.2.4). Це призводить до селянських протестів¹³⁶, необхідності офіційного оформлення громадських пасовищ, створення пасовищних кооперативів.

Вставка 2.2.4

За проведення земельних аукціонів порушується традиційне землекористування селян

Законодавчо унормовано, що не підлягають продажу на земельних торгах земельні ділянки комунальної власності або права на них у разі (визначено понад 20 умов), зокрема, передачі громадянам земельних ділянок для сінокосіння і випасання худоби, для городництва. Однак на аукціони часто виставляються ті ділянки, які були відведені та використовувалися сільськими жителями тривалий час під сінокосіння і випасання власної худоби. Якщо у 2005 р. у користуванні селян перебувало 1,4 млн га наданих ділянок для сінокосіння і випасу худоби, то у 2016 р. залишилося менше 1,0 млн га. У жителів громад активно скорочуються землі для городництва, для ведення товарного виробництва, незабаром скорочуватимуться і площі під особистими селянськими господарствами та присадибними ділянками (таблиця 2.2.2). Водночас у світовій практиці пріоритетними визнаються традиційні форми землекористування у сільських громадах.

¹³⁶ У Седневі частину місцевого пасовища передали у приватну власність. 2020. URL: <https://otg.cn.ua/2020/05/14/news-gromady/news-sedniv/u-sednevi-chastynu-mistseвого-pasovyshha-peredaly-u-privatnu-vlasnist-video/>; Полтавське село оголосило флешмоб проти розорювання луків. 2020. URL: <https://greenpost.press/news/nashazemlya-poltavske-selo-ogolosylo-fleshmob-proty-rozoryuvannya-lukiv-i6534>

Непоодинокими є випадки, коли ділянки виставляються на аукціон як продаж права оренди на землі для сінокосіння і випасання худоби, але вони передаються в суборенду і використовуються для вирощування сільськогосподарських культур. При цьому для порівняння (за підсумками лютневих аукціонів 2020 р.), якщо орендна плата за гектар земель для ведення фермерського господарства становила 2740,5 грн, то для сінокосіння і випасання худоби – 287,76 грн. Отже, орендна плата сплачується у значно меншому розмірі, наслідком чого є недобір коштів у місцеві бюджети.

Управління Держгеокадастру в областях досить активно виставляли земельні ділянки – лоти на аукціони з продажу прав оренди на землі державної власності, якими досі розпоряджалося це відомство. За даними моніторингу, кількість проведених аукціонів із державними землями (II кв. 2013 – III кв. 2017 р.) була у 10 разів, а площа – у 630 разів більша, ніж з комунальними¹³⁷. При організації обігу державної і комунальної землі з допомогою земельних аукціонів пріоритет слід надавати інтересам селян, а також цілям продовольчої безпеки, а не суто економічним ефектам – це і становить соціальну справедливість.

Акцентуємо увагу на змінах у стратегії приватизації державних земель у Німеччині, що впроваджуються Товариством з управління та реалізації земель (BVVG Bodenverwertungs-und-verwaltungs GmbH, зокрема на території східної Німеччини) у контексті посилення внеску у розвиток сільських територій. Тендери із землею, які проводить BVVG, поділяють на необмежені – 70% (широке коло учасників без обмеження вартості) та обмежені (певне коло учасників і з мінімальною ціною) – 30%. Учасники обмежених тендерів – це: 1) підприємства з трудомісткими формами господарювання (що відповідають встановленим критеріям, наприклад, займаються виробництвом органічної продукції; 2) молоді фермери (до 40 років тощо). До того ж обмежується розмір окремого лоту: якщо у 2010–2015 рр. було встановлено розмір 25 га на один лот, то з 2016 р. – максимально 15 га на лот (за матеріалами усних презентацій німецьких фахівців). Таким чином, закріплення 30% тендерів із придбання державних земель за мінімальними цінами саме за трудомісткими підприємствами і за

¹³⁷ Моніторинг земельних відносин в Україні: 2016–2017: статистичний щорічник / Land Transparency. С. 20. URL: <https://land.gov.ua/wp-content/uploads/2018/10/monitoring.pdf>

молодими фермерами гарантує сферу працевлаштування у селі у трудомісткому сільському господарстві та розширення можливостей його ведення для сільської молоді.

Таблиця 2.2.2

Зміни площі сільгоспугідь за категоріями землевласників і користувачів за 1990–2016 рр.*, тис. га

Показник	1995 р. до 1990 р.	2000 р. до 1995 р.	2005 р. до 2000 р.	2010 р. до 2005 р.	2015 р. до 2010 р.	2016 р. до 2015 р.
Сільгоспідприємства	-4305,8	-6677,2	-9264,9	-2156,7	157,3	198,0
Громадяни	1919,6	2954,8	6379,3	975,6	-191,9	-162,3
– ділянки для ведення товарного виробництва	–	2306,7	6044,7	1060,9	-125,6	-137,9
– колективні сади	49,9	3,0	0,5	3,0	4,3	0,4
– ділянки для городництва	269,7	-35,3	-71,8	-38,1	-15,6	-1,3
– для сінокосіння та випасу худоби	1198,7	230,8	4,1	-271,2	-169,2	-34,0

* З 2017 р. Держслужба статистики України не надає даних щодо розподілу угідь за категоріями землевласників і користувачів.

Джерело: розраховано за: стат. зб. Сільське господарство України за 2016 рік. / Державна служба статистики України. Київ, 2017. С. 64.

По-н'яте, не виправдано, що досі не всі землі державної власності поза межами населених пунктів внесені в автоматизовану систему Державного земельного кадастру (по всіх землях досягає 40%)¹³⁸. Це може призвести до неготовності новосформованих ОТГ отримати сільськогосподарські землі державної власності, які знаходяться у межах їх території, у комунальну власність. Сформовані згідно з перспективними планами 2020 р. ОТГ мають бути готовими отримати державні землі, які їм передаватимуть. Як показує досвід передачі земель об'єднаним громадам, процес затягувався через необхідність провести інвентаризацію земель, розробити необхідну документацію із землеустрою (вставка 2.2.5). Ухвалений Закон України від 17.06. 2020 р.

¹³⁸ Розрахунок площ територій за межами населених пунктів, які не внесені в автоматизовану систему Державного земельного кадастру. 11.10.2019. URL: <https://land.gov.ua/icat/kadastr-i-reiestratsiia/>

№ 2280 унормовує право громад самостійно проводити інвентаризацію своїх земель, управляти територією і розробляти план розвитку громади¹³⁹.

Вставка 2.2.5

**Механізм передачі державних земель і досвід ОТГ
щодо проведення їх інвентаризації**

Із досвіду передачі земель з лютого 2018 р. згідно з урядовою постановою ОТГ починали цю роботу з підписання меморандуму з Держгеокадастром. Рада ОТГ на сесії приймала рішення про звернення до Держгеокадастру щодо передачі земель у комунальну власність та подавала відповідну заяву. На фініші процесу підписували акт приймання-передачі земель, із цим документом ОТГ зверталася до державного реєстратора майнових прав для реєстрації комунальної власності на земельні ділянки.

Для передачі державних земель Держгеокадастр проводив їх інвентаризацію, формував земельні ділянки (присвоюючи кадастровий номер, реєструючи у Державному земельному кадастрі). Усі процедури з оформлення ділянок перед переданням ОТГ, у тому числі інвентаризація, здійснювалися за рахунок державного бюджету. Відтак, за два роки ОТГ було передано близько 2 млн га (табл. 2.2.1).

При проведенні інвентаризації земель, формуванні інформаційної бази про землі з державних реєстрів декількома ОТГ (12 од. з різних регіонів України, у рамках пілотного проєкту USAID) виявилось, що у Держгеокадастрі інформацію про ділянки, їх фактичний стан, власників давно не уточнювали (актуалізували). Документи на землю у Держгеокадастрі зберігаються переважно на паперових носіях, а не в електронному вигляді; наявні дані є неточними. Сільськогосподарські землі можуть бути під лісом, дорогою або забудовані; також було виявлено необліковані земельні ділянки і ті, що мають по два власники, а також ті, з яких у громаду не надходять податки. У результаті проведеної роботи з інвентаризації земель ОТГ сформували інтерактивні карти, які доступні онлайн, розробили місцеві бізнес-проєкти щодо найкращого використання земель у межах юрисдикції ОТГ. Навівши лад із землевласниками і землекористувачами, а отже – зі сплатою ними земельних податків, до місцевих бюджетів вдалося отримати додатково значну кількість коштів. А на виявлених проблемних (ерозійних) ділянках, зокрема на південних схилах, інвестори (після всіх задокументованих погоджень) розмістили сонячні панелі, за рахунок чого бюджети ОТГ поповнилися.

¹³⁹ Закон України «Про внесення змін до Земельного кодексу України та інших законодавчих актів щодо планування використання земель» від 17.06.2020р. № 2280. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67111

Викладене вище стосується просторової несправедливості щодо землекористування ОТГ, що зумовлюється земельною централізацією на рівні відомчого органу держави. Разом із тим слід акцентувати увагу і на необхідності земельної децентралізації у рамках самих ОТГ.

Несправедливо, що територіальні громади, які увійшли в ОТГ (внутрішні громади), позбавлені права розпоряджатися землями господарської території своїх громад; повноваження концентрує орган місцевого самоврядування ОТГ. Досвід Польщі демонструє раціональний розподіл повноважень між базовою і допоміжними одиницями самоврядування (вставка 2.2.6).

Вставка 2.2.6

Досвід Польщі щодо розподілу повноважень між гмінами і солецтвами

Солецтва (допоміжні одиниці самоврядування у гмінах) разом з органами гміни (базова самоврядна одиниця; рівень громад – ОТГ в Україні) вирішують справи щодо облаштування території солецтва, управляють комунальним майном та розпоряджаються певними доходами у визначених статуту межах. Рада гміни не може обмежувати існуючі права солецтв із використання майна без згоди на це сільських зборів. Тобто солецтва мають права і механізми, щоб відстояти інтереси членів своїх невеликих громад у випадку, коли, припустимо, рада гміни прийме рішення розмістити на їх території сміттєзвалище, кладовище, промисловий об'єкт тощо.

В Україні таких допоміжних одиниць самоврядування, як солецтва з їхніми правами, немає; є лише старости у старостинських округах зі значно урізаними можливостями щодо представлення і захисту інтересів внутрішніх громад в органах ОТГ.

У контексті відновлення справедливості у сфері землекористування у рамках ОТГ важливо реалізувати заходи щодо:

- надання права *відмови* внутрішньої сільської громади у розміщенні об'єктів, які не відповідають інтересам чи створюють несприятливі умови для життєдіяльності її мешканців;
- надання *компенсаційних виплат внутрішнім громадам* (у вигляді облаштування дитячого майданчика, будівництва дороги тощо) за несприятливі умови для їхніх жителів і завдану шкоду від прийнятих місцевими органами влади рішень;
- загалом закріплення права розпорядження землями господарської території за внутрішніми громадами, що увійшли в ОТГ.

Наразі у внутрішніх сільських громадах, які увійшли в міські, селищні, сільські ОТГ та мають лише старосту, таких важелів відновлення справедливості немає.

2.3. Просторовий чинник формування об'єднаних територіальних громад (ОТГ) в Україні: масштаби і диференціація

Як зазначалося, площа території є одним із п'яти критеріїв, які використовуються при визначенні індексу спроможності територіальних громад, отже, формально їй належить 20% впливу на величину цього індексу. Однак насправді розмір території (просторова база) громади, особливо у сільській місцевості, може бути значно вагомішим чинником її успішного функціонування. Опосередковано – більшою чи меншою мірою – він впливає на значення чотирьох інших критеріїв спроможності територіальної громади: чисельності населення і кількості дітей шкільного віку (на більшій території зазвичай розташовується більша кількість поселень і, відповідно, їх жителів), величини податкоспроможності та частки місцевих податків і зборів у доходах бюджету (потенційно більша ресурсна база оподаткування). Разом із цим із зростанням площі ОТГ збільшуються ризики забезпечення належного рівня надання публічних послуг населенню, оскільки розширюється зона просторової доступності послуг, особливо якщо вони надаються лише в адміністративному центрі ОТГ.

Аналіз даних 806 об'єднаних територіальних громад, які повноцінно функціонували у 2019 р., свідчить про надзвичайно великий розмах варіації їх площ. Розмір цих площ коливається в межах від менше 20 кв. км (Угринівська Івано-Франківської області, Нижанковицька Львівської області) до понад 2 тис. кв. км. (Олевська Житомирської області), тобто різниться у 100 разів. Щоб оцінити зазначені розбіжності, слід врахувати, що, за Методикою формування спроможних громад, критерій площі території громад враховується у сумарному індексі спроможності у таких значеннях: до 200 кв. км – 0,3; від 200 до 400 кв. км – 0,6; понад 400 кв. км – 1,0.

Наведені вище найменший і найбільший обсяги територій ОТГ, це винятки, пов'язані із особливими обставинами, – особливо це стосується великих ОТГ. Наприклад, Олевська ОТГ (площа 2010 кв.

км), а також Народицька ОТГ (площа 1284 кв. км) Житомирської області розташовані в зоні відчуження Чорнобильської АЕС; Біловодська ОТГ Луганської області (площа 1597 кв. км) – недалеко від лінії розмежування з окупованою частиною області. Загалом же у 2019 р. нараховувалося 14 ОТГ із площею понад 1 тис. кв. км, або 1,7% від їх загальної кількості. Основна ж частка ОТГ – 55,6% – мала площу до 200 кв. км, 30,5% – 200–400 кв. км і 13% – площу понад 400 кв. км (рис. 2.3.1).

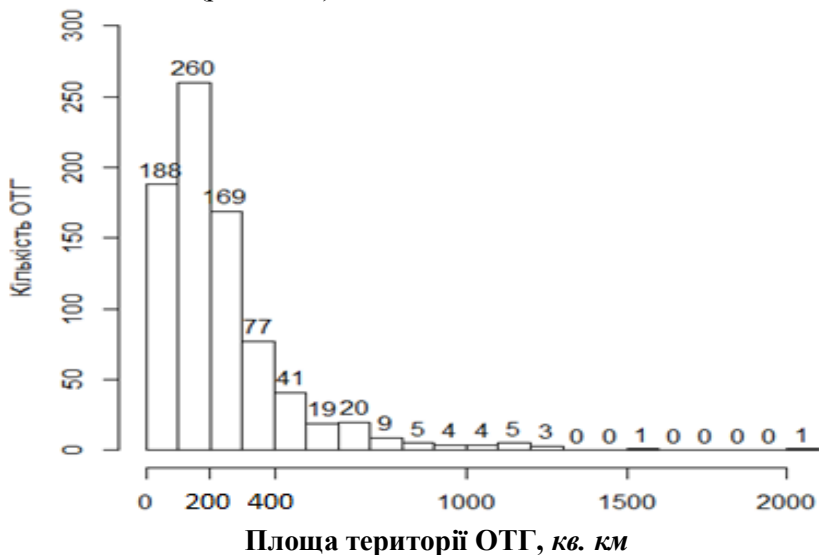


Рис. 2.3.1. Розподіл ОТГ за площею території, 2019 р.

Джерело: побудовано автором за даними Розпорядження КМУ від 24.04.2019р. № 280-р «Про затвердження розподілу обсягу субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на формування інфраструктури об'єднаних територіальних громад у 2019 році».

Існують розбіжності й усередині груп ОТГ, виокремлених за критерієм площі території при визначенні рівня спроможності громад. Як видно із рис. 2.3.1, у групі до 200 кв. км більшою є підгрупа від 100 до 200 кв. км, у групі 200–400 кв. км – підгрупа 200–300 кв. км. Загалом у перших трьох підгрупах – до 100 кв. км, 100–200 і 200–300 кв. км у 2019 р. було зосереджено майже 77% повноцінно функціонуючих об'єднаних територіальних громад.

При аналізі розподілу будь-якого ресурсу чи явища у певній сукупності одиниць цю сукупність поділяють на однакові групи: на 10 груп по 10% одиниць у кожній (децилі); на 5 груп по 20% у кожній (квінтелі); на 4 групи по 25% одиниць у кожній (квартилі) тощо. Відповідні обчислення, проведені у сукупності 806 ОТГ, показали, що найбільш інформативним виявився їх розподіл на квартилі. При цьому окремо були досліджені групи ОТГ із найменшими і найбільшими площами територій: виділено їх розташування в діаграмі розподілу за розміром території (рис. 2.3.2) і регіональну локалізацію (рис. 2.3.3).

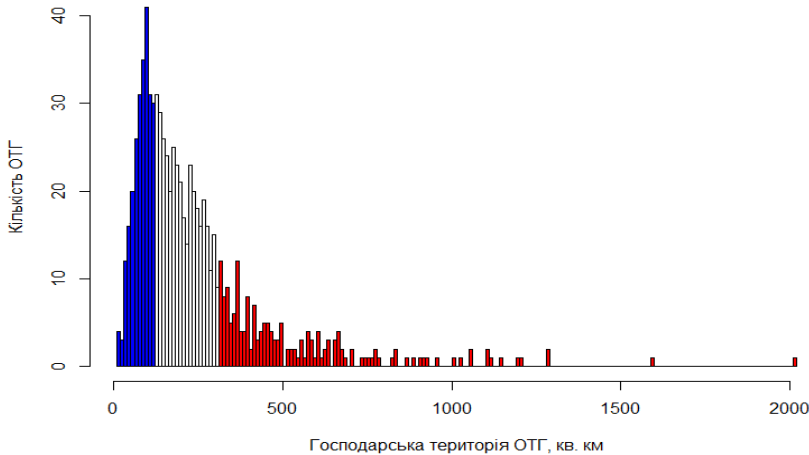


Рис. 2.3.2. Нижній і верхній (перший і четвертий) квартали ОТГ за площею господарської території (202 найменших ОТГ і 202 найбільших ОТГ), 2019 р.

Джерело: побудовано автором за даними Розпорядження КМУ від 24.04.2019р. № 280-р «Про затвердження розподілу обсягу субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на формування інфраструктури об'єднаних територіальних громад у 2019 році».

Щодо місця в розподілі за величиною, то 188 із 202 «малих» (нижній квартал) ОТГ мають площу території до 100 кв. км і 14 – трохи більшу від 100 кв. км, тобто нижча (перша) квартална група досить компактна і практично не виходить за межі 100 кв. км. Натомість верхня (четверта) група дуже «розтягнута»: вона охоплює ОТГ із площею від 300 до 2000 кв. км. Регіональна локалізація цих груп має схожу характеристику: «малі» ОТГ компактно зосереджені в західних і вузькій смузі

центральної області, «великі» – більше розосереджені та переважають у північній, південній і східній частинах держави.

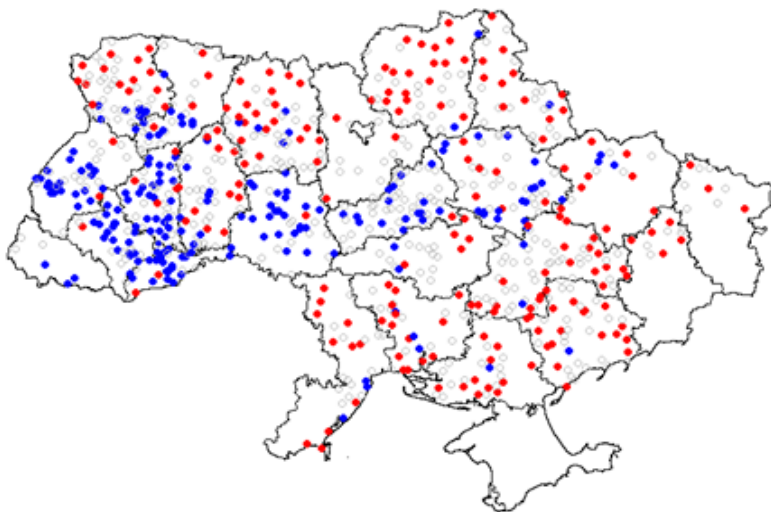


Рис 2.3.3. Географічне розташування ОТГ нижнього і верхнього квартилів за площею господарської території (202 найменших ОТГ і 202 найбільших ОТГ), 2019 р.

Джерело: побудовано автором за даними Розпорядження КМУ від 24.04.2019р. № 280-р «Про затвердження розподілу обсягу субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на формування інфраструктури об'єднаних територіальних громад у 2019 році».

Локалізацію малих і великих квартильних груп ОТГ за площею території можна розглядати як результат розміщення спроможних громад, тобто таких, що відповідали сумарному (за сумою значень п'яти критеріїв) індексу спроможності під час їх формування. Очевидно, величина цього індексу в західних та центральних областях виявилася достатньою для створення багатьох ОТГ при їх відносно невеликій площі території, а в інших областях його досягнення потребувало значно більшої території. Окрім цього, як уже згадувалось, у створенні великих ОТГ вагому роль відіграли інші, не враховувані формальними критеріями чинники. Серед них: приналежність до території зони відчуження Чорнобильської АЕС (Житомирська область), зрідженість поселенської мережі та малолюдність сіл (Чернігівська обл.), прилеглість до державного кордону (Волинська,

Житомирська, Одеська області) та ліній розмежування з тимчасово окупованими територіями (Харківська, Луганська, Донецька, Запорізька області), інші регіональні та місцеві особливості, зокрема у сферах розселення та організації сільськогосподарського виробництва. Певною мірою про це свідчить розташування ОТГ з площею території понад 700 кв. км (рис. 2.3.4).

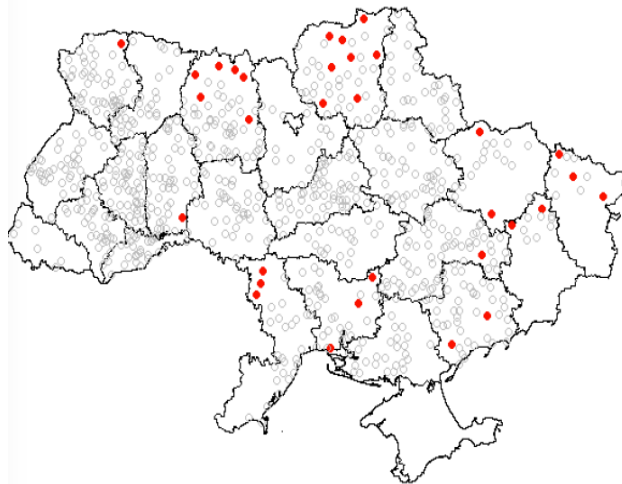


Рис. 2.3.4. Розташування ОТГ з площею території понад 700 кв. км, 2019 р.

Джерело: побудовано автором за даними Розпорядження КМУ від 24.04.2019р. № 280-р «Про затвердження розподілу обсягу субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на формування інфраструктури об'єднаних територіальних громад у 2019 році».

Площа території ОТГ взаємопов'язана з чисельністю населення, а часто й кількістю поселень, що входять до її складу. В процесі вибору конфігурації майбутньої спроможної громади чисельність її населення при потребі збільшують за рахунок включення до її складу додаткових поселень і, відповідно, розширення площі її території (землекористування). Співвідношення між площею території та чисельністю населення відображається показником землезабезпеченості: розміром площі в розрахунку на 100 осіб – жителів громади.

Диференціація ОТГ за рівнем землезабезпеченості в розрахунку на 100 жителів у 2019 р. була ще більшою, ніж їх диференціація за розміром території. Цей показник коливався від 0,03 кв. км у

Вінницькій міській громаді (площа 113,8 кв. км, чисельність населення 373,2 тис. осіб) до 20,5 кв. км у Лиманській сільській ОТГ Одеської області (площа 600,54 кв. км, чисельність населення 2920 осіб). Розподіл усіх ОТГ за рівнем землезабезпеченості їх населення схожий з розподілом за площею території: в основній їх масі цей показник не перевищує 5 кв. км на 100 жителів, у значно меншій частині становить від 5 до 10 кв. км і у зовсім незначній – понад 10 кв. км на 100 жителів (рис. 2.3.5).

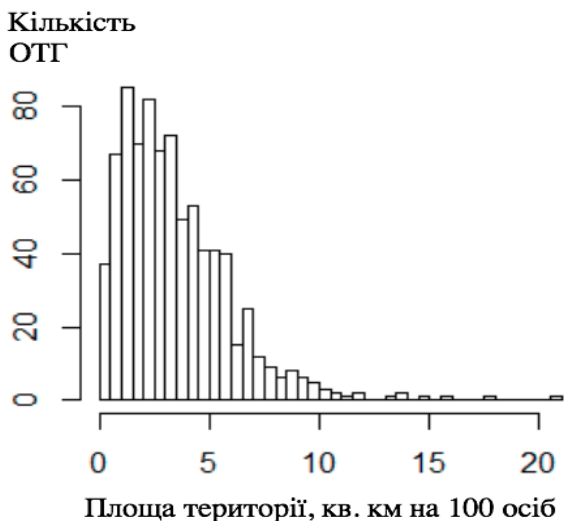


Рис. 2.3.5. Розподіл ОТГ за рівнем землезабезпеченості їх жителів, кв. км на 100 осіб

Джерело: побудовано автором за даними Розпорядження КМУ від 24.04.2019 р. № 280-р «Про затвердження розподілу обсягу субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на формування інфраструктури об'єднаних територіальних громад у 2019 році».

Квартильні групи ОТГ за рівнем землезабезпеченості їх жителів також подібні до квартильних груп за площею території громад: 202 громади з найменшим показником площі в розрахунку на 100 осіб населення компактно поміщаються в діапазоні від 0,03 до 1,61 кв. км, а 202 громади з найбільшим значенням цього показника «розтягнуті» в діапазоні від 4,74 до 20,5 кв. км. Що ж стосується географічного розташування цих груп, то воно демонструє менш чітку локалізацію малоземлезабезпечених ОТГ у центральній частині країни порівняно з

розташуванням «малих» громад за площею території. Загалом же ОТГ з низьким рівнем землезабезпеченості зосереджені в основному у Львівській, Івано-Франківській, Тернопільській, Чернівецькій областях, помітними є їх частки на Вінниччині, Черкащині, Київщині і Рівненщині. Водночас ОТГ з високим рівнем землезабезпеченості в розрахунку на 100 жителів переважають у північних, південних та східних регіонах (рис. 2.3.6).

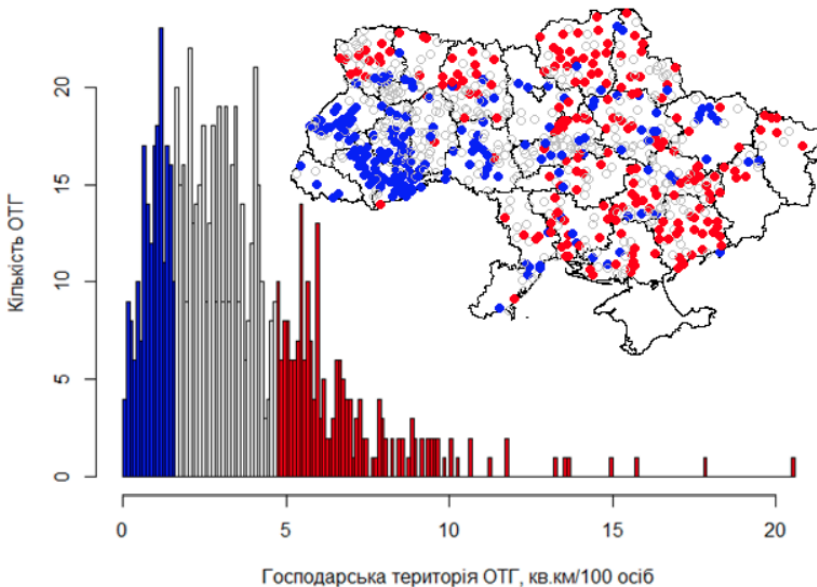


Рис. 2.3.6. Локалізація нижнього і верхнього кuartилів (202 найменших і 202 найбільших) ОТГ за рівнем землезабезпечення їх жителів, кв. км на 100 осіб, 2019 р.

Джерело: побудовано автором за даними Розпорядження КМУ від 24.04.2019р. № 280-р «Про затвердження розподілу обсягу субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на формування інфраструктури об'єднаних територіальних громад у 2019 році».

Детальніший аналіз диференціації ОТГ за розміром землезабезпечення можливий на прикладі їх першого та останнього децилів, що охоплюють по 81 ОТГ із найменшими і найбільшими розмірами площі в розрахунку на 100 жителів. До першого дециля увійшли громади з розміром від 0,030 кв. км (3 га) до 0,857 кв. км

(85,7 га) на 100 осіб. До них відносяться в основному міські, а також місько-сільські ОТГ, до яких входить невелика кількість сіл, тому вони практично є в кожній області. Разом із цим у 2019 р. найбільше їх було в Чернівецькій (15 із 29 ОТГ, із них п'ять – сільські), Івано-Франківській (дев'ять із 19, із них шість – сільські), Полтавській (сім із 15, із них одна сільська), Тернопільській (сім із 21, із них жодної сільської), Львівській (шість із 18, із них одна сільська), Вінницькій (шість із 17, із них жодної сільської) областях.

До десятого дециля увійшли ОТГ з рівнем землезабезпеченості від 6,596 кв. км (659,6 га) до 20,503 кв. км (2050,3 га) на 100 жителів. Це майже повністю сільські та невелика кількість місько-сільських громад із переважаючою часткою сільських жителів. Найбільша їх кількість у Запорізькій (13 із 20, із них дві місько-сільські), Дніпропетровській (12 із 25, із них три місько-сільські), Чернігівській (10 із 29, із них дів місько-сільські), Кіровоградській (сім із 14, усі сільські), Житомирській (шість із 22, із них одна місько-сільська), Херсонській (п'ять із 10, з них одна місько-сільська), Миколаївській (п'ять із 13, усі сільські).

Істотні відмінності між ОТГ за розмірами території значною мірою пов'язані з тим, що, як уже зазначалося, при їх формуванні вагому роль відігравав критерій чисельності населення. У сумарному індексі спроможності громади він враховувався у таких значеннях: до 3 тис. осіб – 0,3, від 3 до 7 тис. осіб – 0,6 і понад 7 тис. осіб – 1. Проаналізований вище показник землезабезпеченості ОТГ є оберненим до показника щільності (густоти) населення – чисельності жителів на 1 кв. км. території. Низька щільність населення (рівень заселеності, обжитості) характерна для сільської місцевості, отже, сільські ОТГ зазвичай є великими за територією. Щільність сільського населення значно варіює за регіонами України (вставка 2.3.1).

Водночас багато ОТГ, створених у регіонах із низькою щільністю населення, одночасно з великою територією отримали демографічно-поселенські проблеми: високу депопуляцію, згортання поселенської мережі та, зрештою, знелюднення території, ускладнення просторової доступності центру громади тощо. Для прикладу, недавно створені за підходом «громада – район» Генічеська ОТГ (площа 3 тис. кв. км) і Новотроїцька ОТГ (2,3 тис. кв. км) у 7–10 разів перевищують

оптимальний розмір території громади. Жителям сільських громад, розміщених на півночі Генічеської ОТГ, доведеться долати шлях до адміністративного центру (Генічеська) у понад 60 км, що удвічі перевищує законодавчо унормовану раціональну відстань (30 км). Жителі колишнього Новотроїцького району свого часу ініціювали створення чотирьох громад, але до їх думки не дослухалися.

Вставка 2.3.1

Низька щільність сільського населення як критерій несприятливих умов

За середньоукраїнського значення щільності сільського населення – 28 осіб на 1 кв. км, цей показник варіює від 12–15 осіб на 1 кв. км (у Луганській, Чернігівській, Херсонській, Миколаївській, Кіровоградській, Запорізькій, Донецькій областях) до 45–65 осіб на 1 кв. км (у Тернопільській, Львівській, Івано-Франківській, Закарпатській, Чернівецькій областях). А у ряді районів щільність населення становить 6–8 осіб. Це означає, що ОТГ, щоб досягти мінімального критерію за населенням (3 тис. осіб), мала б охопити територію 400–500 кв. км.

Очевидно, що було би несправедливим залишити ці механічно сформовані ОТГ, визнані «спроможними» за сумою числових значень усіх п'яти критеріїв, зокрема великої площі території, з їх проблемами наодинці. У Державній стратегії регіонального розвитку на 2021–2027 роки виокремлено «сільські території у несприятливих умовах – територіальні громади...» як один із 10 типів територій, що потребують особливої уваги з боку держави і застосування спеціальних механізмів та інструментів стимулювання їх розвитку¹⁴⁰. У багатьох випадках це депресивні сільські райони демографічної кризи, у яких відбувається знелюднення території; вони знаходяться переважно на півночі, сході та півдні України.

¹⁴⁰ Сільські території у несприятливих умовах – територіальні громади, що одночасно мають такі характеристики, як щільність сільського населення, нижчу за 15 осіб на кв. км, відстань до найближчих міст із населенням більше за 50 тис. осіб понад 30 хвилин на автомобілі (орієнтовно 40 кілометрів автомобільними дорогами із твердим покриттям), чисельність населення у період 2008–2018 років скоротилася на понад 30%: Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на 2021–2027 роки» від 05.08. 2020 р. № 695.

Слід зазначити, що просторовий чинник формування ОТГ, очевидно, відіграв помітну роль при затвердженні їх складу на другому етапі реформування місцевого самоврядування (з 2020 р.), яке відбувається з домінуванням *адміністративного підходу*. Це проявилось, зокрема, у тому, що **понад 120 добровільно об'єднаних ОТГ не передбачені у перспективних планах (ПП)** формування територій громад (а це 12% від добровільно сформованих ОТГ), затверджених урядом у кінці травня 2020 р. Вони визнані недостатньо спроможними, тобто такими, що мають бути «посиленими» завдяки доєднанню до них інших громад або, за відсутності такої можливості, приєднанню до іншої громади. Отже, ці раніше добровільно сформовані ОТГ фактично ліквідовувались. При цьому найбільша частка згаданих ОТГ – 81,8% мала невеликі показники «площі території спроможної територіальної громади»¹⁴¹. Тобто територія більшості з них була меншою 200 кв. км, тому, відповідно до Методики формування спроможних територіальних громад, вони за цим критерієм отримали найменше значення – 0,3, а не 0,6 чи 1,0.

Разом із цим на другому етапі реформування не вдалося уникнути великої диференціації ОТГ за територією. У схвалених перспективних планах 2020 р. є ОТГ з площею 3 тис. кв. км (згадувана Генічеська ОТГ Херсонської області) та громада із площею – 2,3 кв. км (Першотравенська міська територіальна громада Дніпропетровської області)¹⁴². Навіть у межах області, для прикладу, Полтавської, різниця між ОТГ із найбільшою і найменшою за площею становитиме 13 разів.

Несправедливість щодо сільських ОТГ, прилеглих до великих міст, полягає в тому, що навіть за їхньої спроможності все-таки переважив адміністративний чинник їх приєднання до міських громад. Для прикладу, дві спроможні ОТГ – Куяльницька (сільська) Одеської

¹⁴¹ Із 120 ОТГ, не включених у перспективні плани 2020 р., частка тих, які мали критичні значення за іншими критеріями, згідно з Методикою, а саме – за чисельністю населення, яке проживає на території громади, (до 3 тис. осіб) становила 54,5%; за чисельністю учнів, які здобувають освіту в закладах ЗСО, розташованих на території громади – 25,6%; за індексом податкоспроможності бюджету територіальної громади – 18,2% і, зрештою, за рівнем спроможності – 16,5%.

¹⁴² Мельничук Анатолій. П'ять років формування нового базового рівня АТУ: успіхи та проблеми реформи в Україні. Аналітична записка. Київ, 2020.

області та Засульська (сільська) Полтавської області все-таки не включені до перспективного плану 2020 р. як самостійні: Куяльницька увійшла до Подільської ОТГ (міської, м. Подільськ – місто обласного значення), а Засульська – до Лубенської ОТГ (міської, м. Лубни – місто обласного значення), єдиної на території району¹⁴³. Таким чином, навіть найбільша сільська ОТГ в Україні – Засульська, що створена на добровільній основі, ліквідована адміністративним рішенням. Тільки 24 сільських добровільно утворених ОТГ зуміли протистояти об'єднанню з містами і відстояти своє право на збереження сільського статусу: їх доєднано до більших сільських громад.

При формуванні територій ОТГ спрацьовували не лише об'єктивні параметри, а й подеколи (і більшою мірою) інтереси лобістів зі сфери регіональної політики та агробізнесу, а обласні державні адміністрації лобіювали їх інтереси при формуванні ОТГ.

Дискримінація при формуванні ОТГ на завершальному адміністративному етапі проявилася у тому, що добровільно створені та функціонуючі об'єднані територіальні громади виявилися обманутими, бо вони пройшли усі офіційно прописані процедури і на всіх етапах проходження були підтримані державними інституціями. Голова Опішнянської ОТГ Полтавської області запитує: навіщо було упродовж п'яти років давати людям надію, щоб силоміць її забрати в останній момент? Ряд добровільно створених громад, які не включено у ПП 2020 р., після офіційної публікації затверджених перспективних планів мали наміри звернутися до суду про порушення їхніх прав та оскаржити несправедливі рішення. Фахівці з питань справедливості стверджують, що коли очікування суб'єктів, які виконують інституційні приписи, не збігаються з реаліями, останні оцінюються як несправедливі і це посилює ентропійні процеси, проявом такої ентропії є зниження ймовірності інституційної поведінки, посилення

¹⁴³ Ліквідація найбільшої сільської ОТГ в Україні – Засульської: у громаді розповіли, хто винен та як діятимуть далі. URL: <https://kolo.news/category/vlada/20359>

схильності до опортуністичних практик тощо¹⁴⁴. Голови ОТГ борються за справедливість при переформатуванні територіальних громад і закликають, щоб Президент країни «махнув булавою *справедливості*»¹⁴⁵.

Зазначені вияви несправедливості щодо сільських громад, допущені при реформуванні місцевого самоврядування, формують основи скорочення людності та сільської поселенської мережі за рахунок периферійних сіл і прогресування урбанізації. Знелюднення загрожує недостатньо продуктивним використанням природно-ресурсного потенціалу і втратою соціального контролю на сільських територіях.

¹⁴⁴ Економічна ефективність vs соціальна справедливість: пріоритети розвитку України на етапі подолання кризи: кол. моногр. Київ, 2019. С. 13.

¹⁴⁵ Об'єднання громад на Полтавщині. Без надії сподіваємося або про те, як черговий агроардеп Кулініч нарізає громади під себе. *Дзеркало тижня*. URL: https://zn.ua/ukr/economics_of_regions/ob-yednannya-gromad-na-poltavschini-bez-nadiyi-spodivayemosya-348711_.html

ПРОСТОРОВА СПРАВЕДЛИВІСТЬ У ЗЕМЛЕКОРИСТУВАННІ ОТГ У КОНТЕКСТІ СТАЛОГО РОЗВИТКУ СІЛЬСЬКИХ ТЕРИТОРІЙ

3.1. Земельні ресурси ОТГ як джерельна база наповнення місцевих бюджетів

Плата за землю є обов'язковим платежем, що справляється з юридичних і фізичних осіб за використання земельних ділянок. Згідно із класифікацією доходів бюджету, затвердженою наказом Міністерства фінансів України від 14.01.2011 р. № 11 «Про бюджетну класифікацію», елементи плати за землю є видом податку на майно, який входить до складу місцевих податків. Плату за землю сукупно становлять такі елементи: земельний податок з юридичних осіб; орендна плата з юридичних осіб; земельний податок з фізичних осіб; орендна плата з фізичних осіб. Протягом року як елемент плати за землю може ще зараховуватися реструктуризована сума заборгованості з плати за землю (за попередні періоди). Проте, хоча сума реструктуризованої заборгованості й зараховується до бюджету поточного року, вона є надходженнями за попередні періоди (тому її при оцінці місця плати за землю у доходах у 2019 р. не враховуватимемо).

Об'єктом аналізу у цьому підрозділі є 806 ОТГ, які у 2019 р. функціонували повноцінно і мали прямі міжбюджетні відносини з державним бюджетом. Основним джерелом порівнювальних даних щодо плати за землю є портал відкритих даних «Інформаційно-аналітична система «Прозорий бюджет» ([https:// edata.gov.ua/](https://edata.gov.ua/))», зокрема, дані про елементи плати за землю у розрізі ОТГ бралися із Державного вебпорталу бюджету для громадян (<https://openbudget.gov.ua/>).

У структурі доходів місцевих бюджетів 806 ОТГ у 2019 р. податкові надходження становили майже половину – 49,2% (38 695,2 млн грн), а більшу частину інших становили трансферти. Майже третину від податкових надходжень (32% або 12 388,7 млн грн)

становили місцеві податки. У складі місцевих податків понад половину (51,8%, або 6 416,2 млн грн) становив податок на майно. Плата за землю становила 5 559,5 млн грн, тобто 86,6% від податку на майно, або 7,1% від усіх доходів 806 ОТГ у 2019 р. (рис. 3.1.1).

Доходи – 100%

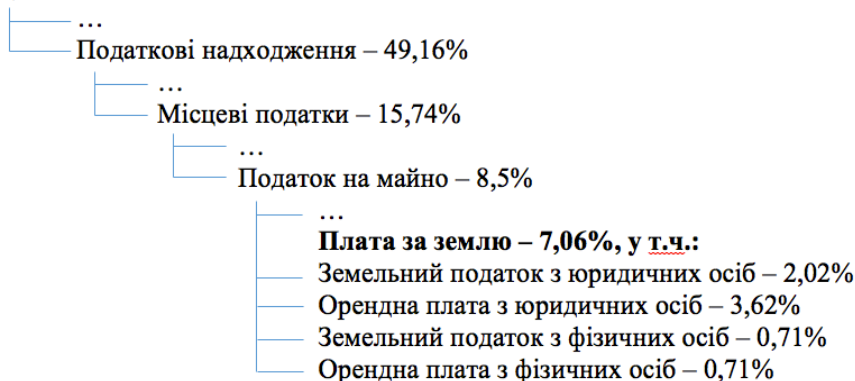


Рис. 3.1.1. Місце плати за землю в ієрархії та структурі доходів бюджету ОТГ, 2019 р.

Джерело: складено і розраховано на основі даних Державного вебпорталу бюджету для громадян (<https://openbudget.gov.ua>).

У структурі плати за землю по 10,05% припадало на земельний податок і орендну плату з фізичних осіб, тобто фізичні особи сплачували 20,1% від плати за землю. Більшу частку – 79,9% сплачували юридичні особи. Зокрема, орендна плата з юридичних осіб становила 51,23% і земельний податок з юридичних осіб – 28,67% загальної плати за землю. Дані про розмір податкових надходжень, пов'язаних із землекористуванням на території ОТГ, їх роль у наповненні місцевих бюджетів, а також про розбіжності між ОТГ у зазначених характеристиках, подані у табл. 3.1.1.

Як видно з табл. 3.1.1, середня сума плати за землю у 2019 р. серед досліджених ОТГ становила 6 897,7 тис. грн, мінімальна – 137, 0 тис грн, максимальна – 248 754,6 тис грн. У розрахунку на 1 кв. км (на 100 га) території мінімальна плата за землю становила 1 211 грн, максимальна – 2 185 893 грн, середня – 44 081 грн. Частка плати за землю у податкових надходженнях найнаочніше свідчить про роль плати за землю як джерела наповнення місцевих бюджетів.

Розділ 3. Просторова справедливість у землекористуванні ОТГ...

У досліджуваних ОТГ значення цього показника коливалося від 1% до майже 80%.

Таблиця 3.1.1

Показники описової статистики, варіації та нерівності у розподілі ОТГ за платою за землю, платою за землю у розрахунку на 100 га (1 кв. км) території та часткою плати за землю у податкових надходженнях, 2019 р.

N	Показник	Плата за землю, грн.	Плата за землю, грн / 100 га (або на 1 кв. км)	Частка плати за землю у податкових надходженнях, %
1	Мінімальне значення	137004.5	1211.164	1.04272
2	Максимальне значення	248754632	2185893	79.68137
3	Середнє значення (арифметичне)	6897660	44080.54	17.13899
4	Медіана	3752367	19465.72	15.12779
5	Дисперсія (Variance)	1.839926e+14	16424066573	104.2815
6	Середнє квадратичне відхилення	$(1.839926e+14)^{0.5}$	128156,41 ...	1021,18...
7	Коефіцієнт варіації (Var. coeff)	1.965299	2.90552	0.595455
8	Коефіцієнт Джині (Gini); див. також рис. 3.2–3.4	0.5591553	0.623684	0.3062377
9	Індекс Аткинсона (Atkinson)	0.264933	0.3478016	0.07590553
10	Індекс Робін Гуда	0.413103	0.4790636	0.2174391

Джерело: складено і розраховано за даними Державного вебпорталу бюджету для громадян (<https://openbudget.gov.ua>).

Нерівності між ОТГ у платі за землю

Нерівності у платі за землю доцільно оцінювати одночасно за абсолютними та відносними показниками – величиною плати за землю по ОТГ, платою за землю у розрахунку на 100 га (1 кв. км) території, та часткою плати за землю у податках. Деякі найбільш

широко вживані показники для опису нерівномірностей наведені у табл. 3.1.1.

Медіана, на відміну від середнього арифметичного, часто є більш інформативним показником щодо сукупності, оскільки ділить ряд значень на дві рівні частини, тобто по обидві частини від неї розміщується однакова кількість одиниць сукупності (ОТГ).

Показник дисперсії, як міра розсіяння значень випадкової величини відносно середнього значення розподілу, часто досить важко інтерпретувати, і він залежить від масштабу величини; те саме стосується і стандартного відхилення або середнього квадратичного відхилення, яке є додатним квадратним коренем із дисперсії та розмірність якого збігається з розмірністю випадкової величини.

На відміну від дисперсії та середнього квадратичного відхилення коефіцієнт варіації інтерпретувати легше – цей показник варіації чітко показує, якою є нерівність у конкретний момент часу. Як видно з табл. 3.1.1, варіація ОТГ за величинами плати за землю, плати за землю у розрахунку на 1 кв. км та часткою плати за землю у податках є дуже значною (мінливість величини вважається значною, якщо коефіцієнт варіації є більшим за 0,25).

Іншим розповсюдженим показником нерівності розподілу є коефіцієнт Джині, що набуває значення між 0 і 1, де 0 означає абсолютну рівність, а 1 позначає повну нерівність. Цей показник традиційно застосовується для аналізу диспропорцій у доходах населення, проте може бути застосований і до оцінки просторово-територіальних нерівностей, зокрема у платі за землю. Коефіцієнт Джині понад 0,30 свідчить про значну нерівність (у нашому випадку – 0,56 для плати за землю, 0,62 – для плати за землю у розрахунку на 1 кв. км і 0,31 для частки плати за землю у податках). Важливою перевагою коефіцієнта Джині є можливість його інтерпретації за допомогою кривої Лоренца (рис. 3.1.2, 3.1.3, 3.1.4).

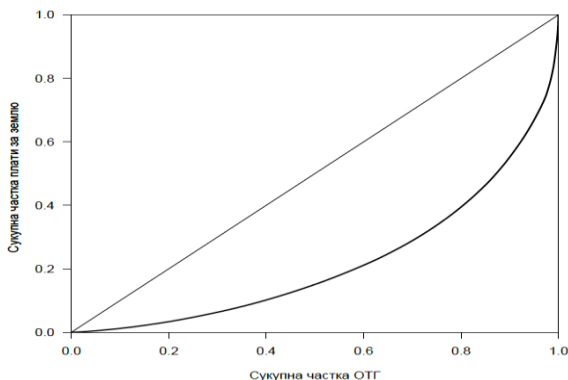


Рис. 3.1.2.
Графічне
представлення
коefіцієнта
Джині – крива
Лоренца для
розподілу ОТГ за
платою за землею
($G=0,56$)

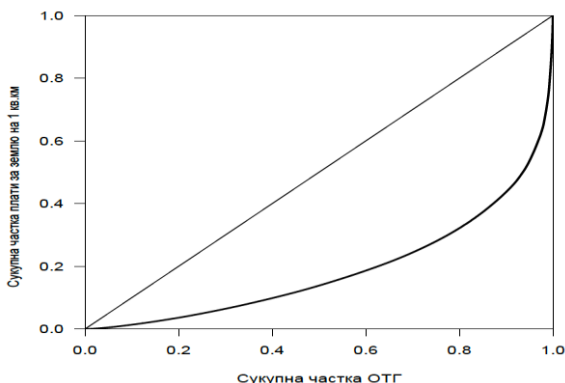


Рис. 3.1.3.
Графічне
представлення
коefіцієнта
Джині – крива
Лоренца для
розподілу ОТГ за
платою за землею
у розрахунку на
100 га території
($G=0,62$)

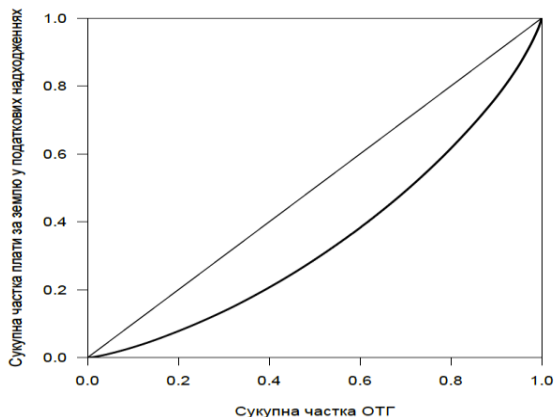


Рис. 3.1.4.
Графічне
представлення
коefіцієнта
Джині – крива
Лоренца для
розподілу ОТГ за
часткою плати за
землею у
податках
($G=0,31$)

Джерело: розраховано і побудовано за даними Державного вебпорталу бюджету для громадян (<https://openbudget.gov.ua>).

Індекси Аткинсона, Тейла можуть бути більш інформативними показниками нерівності порівняно з іншими, більш поширеними, оскільки дозволяють виявити масштаб, динаміку і структуру нерівності за показниками, що вивчаються.

Характерною особливістю індексу Аткинсона є можливість вимірювання зміщень у розподілі серед сегментів ОТГ з різними показниками господарської території та землезабезпеченості. При розрахунках зміщенню в заданій частині розподілу показників може бути надано більшої ваги вибором відповідного рівня «неприязні до нерівності» (ϵ). Індекс Аткинсона стає більш чутливим до зсувів у нижній частині розподілу показників у міру того, як рівень неприязні зростає. І навпаки, у міру того, як рівень неприязні зменшується (тобто ϵ наближається до 0) індекс Аткинсона стає більш чутливим до змін у верхній частині розподілу показників. У нашому випадку індекс Аткинсона розрахований при $\epsilon=0,5$.

Індекс Робіна Гуда, також відомий як індекс Гувера та індекс Шутца, – один із найпростіших показників нерівності, інтегрований показник розподілу доходів (у нашому випадку – плати за землю), що обраховується як сума сукупного доходу, що мала би бути перерозподілена між багатою та бідною половинами населення для зрівняння їхніх доходів. Графічно може бути представлений як найдовша вертикальна відстань між кривою Лоренца (сукупною частиною загального доходу), що перебуває нижче за певний процентиль доходу, та лінії 45°, яка представляє ідеальну рівність доходів.

Загалом усі показники нерівності, розраховані у табл. 3.1.1, свідчать про досить значний рівень нерівності у розподілі ОТГ як за абсолютними, так і за відносними показниками плати за землю.

На значення показника плати за землю у розрахунку на 100 га території значною мірою впливає її освоєність та структура господарського використання земель. Найвищі значення плати за землю у розрахунку на 100 га мають об'єднані територіальні громади з центрами у великих містах, або ОТГ, в яких розташовані курортні чи промислові об'єкти, для яких місцеві ради встановили високий рівень плати за землю (орендної плати). Серед десяти ОТГ із найвищим таким показником у восьми частка міського населення становить 92–100%, інші дві знаходяться у приморській зоні. Серед

десяти ОТГ із найнижчими значеннями плати за землю на 100 га території – сім сільських із високим рівнем заліснених територій, ще на одній розташовані землі військового полігону та незначні обсяги господарської діяльності (табл. 3.1.2).

*Таблиця 3.1.2***ОТГ із найвищими та найнижчими значеннями плати за землю у розрахунку на 1 кв. км території**

ОТГ з найвищим рівнем плати за землю у розрахунку на 1 кв. км		Плата за землю, грн/кв. км
1	Вінницька ОТГ	2185893
2	Житомирська ОТГ	1433443
3	Вараська ОТГ Рівненської обл.	1150580
4	Авангардівська ОТГ Одеської обл.	1045361
5	Таїровська ОТГ Одеської обл.	928863
6	Пісочинська ОТГ Харківської обл.	887931
7	Ніжинська ОТГ Чернігівської обл.	823542
8	Тернопільська ОТГ	595408
9	Хмільницька ОТГ Вінницької обл.	489522
10	Покровська ОТГ Дніпропетровської обл.	457404
ОТГ з найнижчим рівнем плати за землю у розрахунку на 1 кв. км		Плата за землю, грн/кв. км
1	Забродівська ОТГ Волинської обл.	3349
2	Миляцька ОТГ Рівненської обл..	2722
3	Головненська ОТГ Волинської обл.	2719
4	Великоадрусівська ОТГ Кіровоградської обл.	2701
5	Деснянська ОТГ Чернігівської обл.	2537
6	Словечанська ОТГ Житомирської обл..	2380
7	Городниська ОТГ Житомирської обл.	1796
8	Вільховецька ОТГ Закарпатської обл.	1784
9	Гуто-Боровенська ОТГ Волинської обл.	1436
10	Старосільська ОТГ Рівненської обл.	1211

Джерело: складено і розраховано за даними Державного вебпорталу бюджету для громадян (<https://openbudget.gov.ua>).

Найвище значення плати за землю як джерела наповнення місцевих бюджетів характеризує частка цієї плати у власних доходах, отриманих за рахунок податкових надходжень. Частка

податкових надходжень у власних доходах місцевих бюджетів по Україні у 2019 р. становила 97,5%. Високий рівень плати за землю у структурі податкових надходжень може свідчити як про наявність великих платників земельного податку та орендної плати за землю, так і про низьку диверсифікацію економіки, низький рівень інших податкових надходжень (зокрема ПДФО). Серед десяти ОТГ із найнижчою часткою плати за землю у податкових надходженнях практично в усіх дуже низький рівень плати за землю у розрахунку на 1 кв. км території, проте є і винятки. Так, у Боратинській ОТГ Волинської області плата за землю на 1 кв. км перевищує 43 тис. грн, тому низька частка таких доходів у податкових надходженнях свідчить про високий рівень надходжень за рахунок інших податків (ця ОТГ розташована у безпосередній близькості до м. Луцьк). Часто найбільше значення плата за землю як джерело наповнення місцевих бюджетів через меншу диверсифікацію економіки має саме для найменш розвинених сільських громад, табл. 3.1.3.

Таблиця 3.1.3

ОТГ із найвищими та найнижчими значеннями частки плати за землю у податкових надходженнях

ОТГ з найвищою часткою плати за землю у податкових надходженнях		Частка плати за землю у податкових надходженнях, %
1	Затишанська ОТГ Одеської обл.	79,7
2	Новолатівська ОТГ Дніпропетровської обл.	72,3
3	Гречаноподівська ОТГ Дніпропетровської обл.	68,8
4	Шахівська ОТГ Донецької обл..	65,2
5	Куяльницька ОТГ Одеської обл.	64,1
6	Андріївська ОТГ Донецької обл.	57,2
7	Пришибська ОТГ Полтавської обл.	53,2
8	Тузлівська ОТГ Одеської обл.	51,7
9	Попельнастівська ОТГ Кіровоградської обл.	51,4
10	Михайлівська ОТГ Миколаївської обл.	50,8
ОТГ з найнижчою часткою плати за землю у податкових надходженнях		Частка плати за землю у податкових надходженнях, %
1	Городницька ОТГ Житомирської обл.	3,1
2	Сенчанська ОТГ Полтавської обл.	2,9

Закінчення табл. 3.1.3

	ОТГ з найвищою часткою плати за землю у податкових надходженнях	Частка плати за землю у податкових надходженнях, %
3	Боратинська ОТГ Волинської обл.	2,8
4	Славська ОТГ Львівської обл.	2,5
5	Гончарівська ОТГ Чернігівської обл.	2,5
6	Коломацька ОТГ Полтавської обл.	2,3
7	Деснянська ОТГ Чернігівської обл.	2,1
8	Миколаївська ОТГ Донецької обл.	2,1
9	Підгайцівська ОТГ Волинської обл.	1,9
10	Вільховецька ОТГ Закарпатської обл.	1,0

Джерело: складено і розраховано за даними Державного вебпорталу бюджету для громадян (<https://openbudget.gov.ua>).

Ризики просторової несправедливості у землекористуванні в контексті пандемії COVID-19

Ризики просторової несправедливості у землекористуванні особливо високі для ОТГ із високою часткою плати за землю у власних доходах. Ці ризики проявилися у 2020 р., коли у зв'язку з пандемією COVID-19 було ухвалено ряд нормативно-правових документів (Закон України «Про внесення змін до Податкового кодексу України та інших Законів України щодо підтримки платників податків на період здійснення заходів, спрямованих на запобігання виникненню і поширенню коронавірусної хвороби (COVID-19)» та ряд інших), якими з метою підтримки суб'єктів господарської діяльності під час карантину було запроваджено відміну плати за землю за березень (та відтермінування сплати цього платежу за квітень). Для всіх місцевих бюджетів потенційні втрати у 2020 р. становили близько 1% податкових надходжень загальних фондів місцевих бюджетів.

Для десяти вже згаданих ОТГ із найвищою часткою плати за землю у податкових надходженнях за результатами 2020 р. власні доходи до бюджету можуть зменшитися на 4–6%, або від 0,4 до 8,9 млн грн на ОТГ, що означає значне недофінансування власних програм розвитку, інфраструктурних проєктів тощо. Просторова несправедливість щодо ОТГ тут полягає, зокрема, в тому, що у цьому випадку безпосередньо порушується стаття 142 Конституції України про матеріальну та фінансову основу місцевого самоврядування, якою, у тому числі, є

землі громад. У статті 142 зазначено, що «витрати органів місцевого самоврядування, що виникли внаслідок рішень органів державної влади, компенсуються державою». У випадку з відміною органами влади плати за землю за березень для суб'єктів господарської діяльності має місце саме така ситуація, що призвела до фінансових втрат для органів місцевого самоврядування, проте жодні компенсаційні механізми цих втрат не були передбачені.

Сегрегація (асиметрія, неоднорідність) плати за землю як елемент просторової справедливості у землекористуванні

Просторова несправедливість, яка проявляється у тих чи інших характеристиках землекористування, прослідковується не тільки при порівнянні різних ОТГ між собою. Для виявлення регіональних особливостей використовується аналіз нерівномірності на рівні регіонів. Розглянемо, наскільки неоднорідними у 2019 р. були регіони за рівнем плати за землю у розрахунку на 1 кв. км території ОТГ. Для цього розраховується коефіцієнт (індекс) неоднорідності (або сегрегації чи асиметрії). Цей коефіцієнт показує, наскільки відрізняється розподіл показника на рівні регіонів від його розподілу в усій сукупності ОТГ.

Ознакою для оцінювання регіонального рівня неоднорідності плати за землю є рівень плати за землю в ОТГ у розрахунку на 1 кв. км території. Всі 806 ОТГ розділені на дві умовні групи: з високим і низьким рівнем плати за землю на 1 кв. км території. До групи з високим рівнем потрапили ОТГ, в яких цей показник перевищує медіанне значення, а до групи з низьким рівнем – ті, де він нижчий за медіанне значення. Таким чином у кожній групі опинилось по 403 ОТГ (рис. 3.1.5, рис. 3.1.6).

В окремих регіонах значно переважає кількість ОТГ з низьким (Луганська, Запорізька, Херсонська, Рівненська, Івано-Франківська, Волинська області) або з високим (Черкаська, Вінницька, Кіровоградська, Одеська, Сумська, Полтавська області) рівнем плати за землю. Проте ОТГ дуже відрізняються за територією, тому при оцінці неоднорідності площу території як вагу доцільно враховувати (рис. 3.1.7).

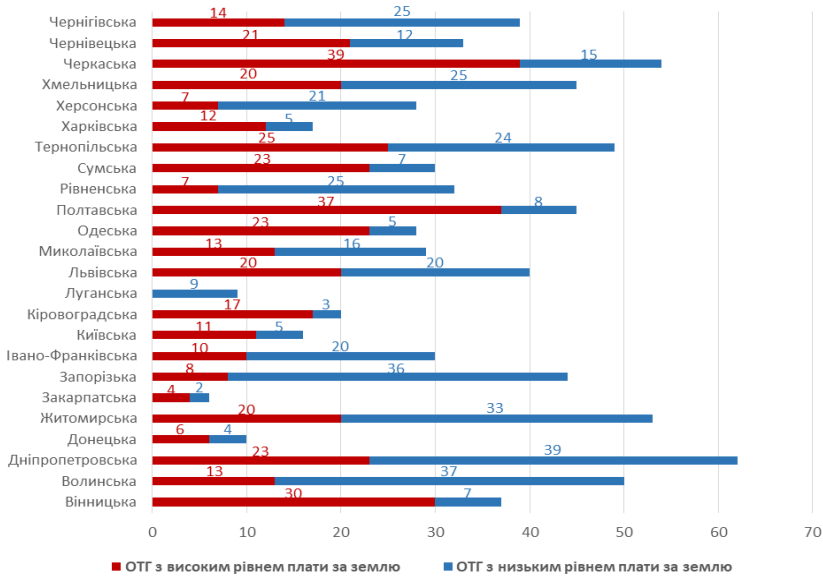


Рис. 3.1.5. Регіональний розподіл кількості ОТГ з високим і низьким рівнем плати за землю в розрахунку на 1 кв. км території
Джерело: побудовано і розраховано за даними Державного вебпорталу бюджету для громадян (<https://openbudget.gov.ua>).

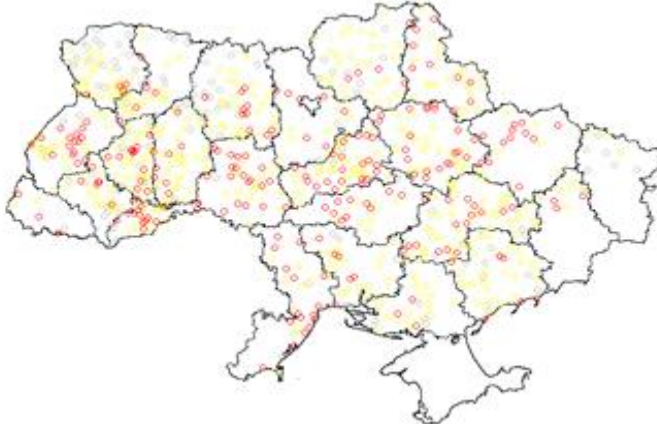


Рис. 3.1.6. Рівні плати за землю в ОТГ у розрахунку на 1 кв. км території: червоний – високий, жовтий – низький
Джерело: побудовано і розраховано за даними Державного вебпорталу бюджету для громадян (<https://openbudget.gov.ua>).



Рис. 3.1.7. Частка площ ОТГ з високою платою за землю (темно-червоний – найменший, темно-зелений – найвищий рівні)

Джерело: побудовано і розраховано за даними Державного вебпорталу бюджету для громадян (<https://openbudget.gov.ua>).

При двох наявних категоріях (високому і низькому рівнях плати за землю), коефіцієнт неоднорідності обчислюється як половина суми модулів різниць між частками ОТГ з високим і низьким рівнями плати за землю в кожній області:

$$I_s = 0,5 \sum (|r_i/R - p_i/P|),$$

де: I_s – індекс (коефіцієнт) сегрегації (неоднорідності, несхожості);

r_i – площа території ОТГ з високим рівнем плати за землю в області i ;

p_i – площа територій ОТГ з низьким рівнем плати за землю в області i ;

R – площа територій усіх ОТГ з високим рівнем плати за землю;

P – площа територій усіх ОТГ з низьким рівнем плати за землю.

Максимальному значенню неоднорідності (абсолютній сегрегації) відповідатиме значення $I_s = 1$, а ідеально змішаному розподілу – $I_s = 0$.

У нашому випадку:

$I_s = 0,43$, або 43%. Це є досить великим значенням, яке означає, що регіони дуже неоднорідні за показником плати за землю в ОТГ. Цей коефіцієнт можна ще інтерпретувати таким чином, що для досягнення однакового розподілу з генеральною сукупністю, 43% територій ОТГ із високими чи низькими рівнями плати за землю слід було би умовно «перемістити» з одних регіонів у інші.

3.2. Формування просторової несправедливості механізмами державної підтримки: зовнішні і внутрішні аспекти

Непродумані механізми державної підтримки можуть призвести до формування просторової несправедливості як на зовнішньому стосовно ОТГ рівні, так і на рівні самих громад у процесі прийняття рішень щодо використання такої державної підтримки.

3.2.1. Субвенція на соціоекономічний розвиток окремих територій

Просторовий чинник часто є певним обмеженням соціоекономічного розвитку регіонів та окремих територій¹⁴⁶. При цьому саме сільські території виявляються більш вразливими до негативної дії просторового фактора. В Україні для збалансування розвитку різних територій використовуються спеціальні механізми фінансової підтримки, серед яких – субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на здійснення заходів соціоекономічного розвитку окремих територій. Хоча пріоритетність підтримки соціоекономічного розвитку сільських територій законодавчо не закріплена у відповідному нормативно-правовому акті (Порядку КМУ), проте серед напрямів цільового фінансування зафіксовано підтримку розвитку гірських населених пунктів, здійснення екологічних та природоохоронних заходів, а також заходів щодо соціоекономічного розвитку регіонів, зокрема менш розвинених¹⁴⁷.

¹⁴⁶ Дорош В.С. Просторова організація сільськогосподарського землекористування. *Агросвіт*. 2012. №17. С. 2–4. URL: http://www.agrosvit.info/pdf/17_2012/2.pdf.

¹⁴⁷ Постанова КМУ «Про затвердження Порядку та умов надання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на здійснення заходів щодо соціально-економічного розвитку окремих територій» від

Аналіз розподілу субвенції на соціоекономічний розвиток окремих територій у попередні періоди (2018–2019 рр.) допоміг виділити ключові проблеми, що обмежують справедливе використання коштів для забезпечення рівного доступу окремих територій до державного фінансування передбачених субвенцією видатків, зокрема:

- несистемність розподілу коштів – напрями фінансування досить широкі й відповідно кошти спрямовуються на дуже різні цілі, що не відповідають основній цілі – забезпечення сталого соціоекономічного розвитку регіонів;

- різномасштабність фінансування – фінансуються як досить великі проекти (ремонт будівель, доріг тощо) так і досить дріб'язкові (придбання іграшок, меблів, інструментів тощо). Так, частка фінансування проектів із сумою, меншою за 50 тис. грн у 2018 р. зросла до 37% порівняно з 13% у 2016 р.;

- відсутність чітких критеріїв розподілу коштів та відбору проектів;

- нерівномірність регіонального розподілу коштів.

У відповідь на критику непрозорості механізму розподілу субвенції 19 лютого 2020 р. уряд ухвалив зміни до Порядку, що стосуються головним чином критеріїв розподілу коштів між регіонами, а саме: субвенція розподіляється між областями та м. Київ із дотриманням таких критеріїв:

- 80% коштів з урахуванням чисельності населення, яке проживає у відповідному регіоні;

- 20% коштів з урахуванням рівня соціально-економічного розвитку регіонів відповідно до показника валового регіонального продукту в розрахунку на одну особу (для регіонів, у яких такий показник становить менше 75% середнього показника по Україні)¹⁴⁸.

6.02.2012 від 6.02.2012 № 106 зі змінами та доповненнями. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/106-2012-%D0%BF#Text>

¹⁴⁸ Постанова КМУ «Про внесення змін до Порядку та умов надання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на здійснення заходів щодо соціально-економічного розвитку окремих територій» від 19.02.2020 № 160. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/160-2020-%D0%BF#Text>

У квітні через COVID-19 до Постанови вносяться зміни з метою доповнення заходів, спрямованих на подолання наслідків поширення пандемії¹⁴⁹. У травні до Порядку внесено чергові зміни, якими передбачено збереження лише одного критерію розподілу субвенцію (80% з урахуванням чисельності населення), а другий критерій анульовано¹⁵⁰.

У липні 2020 р. уряд України на основі нових критеріїв здійснив розподіл коштів субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на здійснення заходів соціоекономічного розвитку окремих територій (рис. 3.2.1.1). Найбільший обсяг фінансування отримали Дніпропетровська (майже 170 млн грн), Донецька (близько 135 млн грн), Харківська (близько 110 млн грн) області та м. Київ (127 млн грн), що разом становить третину (32,1%) від усіх виділених коштів.

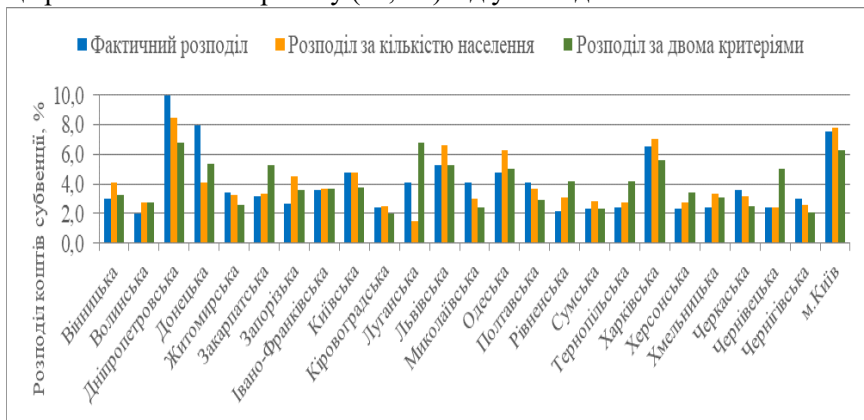


Рис. 3.2.1.1. Розподіл субвенцій на соціоекономічний розвиток окремих територій у 2020 р.

Джерело: авторські розрахунки.

¹⁴⁹ Постанова КМУ «Про внесення змін до Порядку та умов надання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на здійснення заходів щодо соціально-економічного розвитку окремих територій» від 08.04.2020. № 263. URL: https://ips.ligazakon.net/document/view/kp200263?an=16&ed=2020_04_08

¹⁵⁰ Постанова КМУ «Про внесення змін до Порядку та умов надання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на здійснення заходів щодо соціально-економічного розвитку окремих територій» від 27.05.2020 № 411. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/411-2020-%D0%BF#Text>

Таким чином прослідковується певна просторова нерівність у розподілі субвенції між регіонами. Зокрема, виділено регіони, що фактично отримали більші суми коштів, ніж передбачено законодавчо встановленими критеріями, причому за обома підходами: Дніпропетровська, Донецька, Житомирська, Миколаївська, Полтавська, Черкаська, Чернігівська. До числа регіонів, що недоотримали передбачені згідно із законодавчо встановленими критеріями суми, належать: Вінницька, Волинська, Закарпатська, Запорізька, Одеська, Рівненська, Тернопільська, Херсонська, Хмельницька. Іншу групу регіонів становлять ті, де вектор просторової справедливості залежить від критеріїв розподілу субвенції. Зокрема, Луганська область за критерієм кількості населення фактично отримала більше за передбачену суму, але, за умови врахування критерію рівня економічного розвитку, – значну суму коштів недоотримала. З іншого боку, є інші регіони, як, зокрема, Харківська область, де згідно з критерієм кількості населення область мала би отримати більшу суму субвенції, ніж отримала фактично, а от при врахуванні рівня економічного розвитку – навпаки (меншу).

У 2020 р. субвенція спрямовувалась у першу чергу на здійснення заходів, спрямованих на запобігання виникненню і поширенню, локалізацію та ліквідацію спалахів захворювань респіраторної хвороби COVID-19, реалізацію проєктів будівництва, спрямованих на забезпечення підвищення якості надання послуг у галузі освіти, охорони здоров'я та спорту¹⁵¹. З-поміж 1160 проєктів, на які у 2020 р. було спрямовано кошти, 35% проєктів спрямовано на покращення надання медичних послуг і ще 25% – на освітні цілі, сукупна частка яких у загальному обсязі фінансування становить $\frac{2}{3}$ (рис. 3.2.1.2).

¹⁵¹ Постанова КМУ «Про розподіл у 2020 році коштів субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на здійснення заходів соціоекономічного розвитку окремих територій» від 8 липня 2020 року № 891-р. Урядовий портал. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-rozpodil-u-2020-roci-subvenciyi-z-derzhavnogo-byudzhetu-miscevim-byudzheta-na-zdijsnennya-zahodiv-shchodo-socialno-ekonomichnogo-rozvitku-okremih-teritorij-891-080720>.

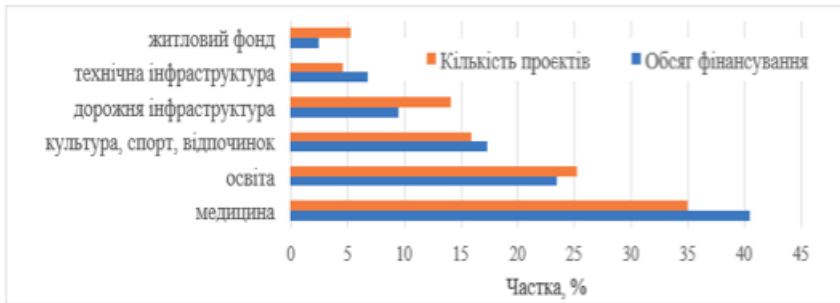


Рис. 3.2.1.2. Розподіл субвенції на соціоекономічний розвиток територій за напрямками видатків, 2020 р.

Джерело: авторські розрахунки.

Загальний обсяг розподіленої субвенції (1682 млн грн) спрямовано на виконання майже 1160 проектів. Основну суму субвенції розподілено на підтримку проектів, що реалізуються в містах (67% від загальної суми коштів та 56% від загальної кількості проектів). У сільську місцевість спрямовано 20% загальної суми субвенції на реалізацію 30% проектів (рис. 3.2.1.3).

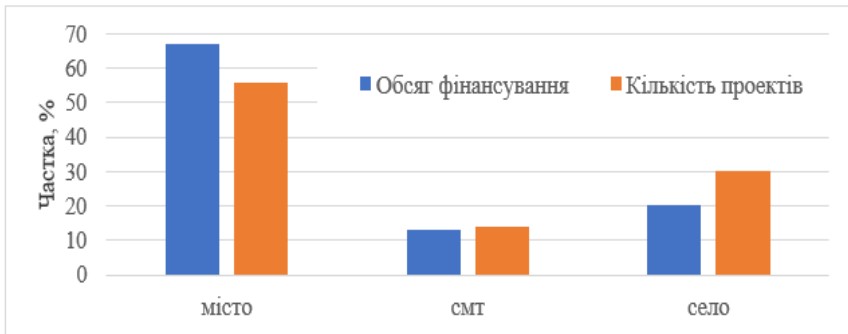


Рис. 3.2.1.3. Розподіл субвенції на соціоекономічний розвиток за типом територій, 2020 р.

Джерело: авторські розрахунки.

Національна структура розподілу субвенції за типами території змінюється залежно від регіону: найбільші частки розподілених регіонам коштів на фінансування проектів, що реалізуються для сприяння соціоекономічного розвитку сільських територій, мають місце в Чернівецькій, Закарпатській, Рівненській областях, а за

кількістю проєктів – у Волинській, Вінницькій, Чернівецькій, Закарпатській, Тернопільській, Миколаївській, Рівненській областях (рис. 3.2.1.4–3.2.1.5).

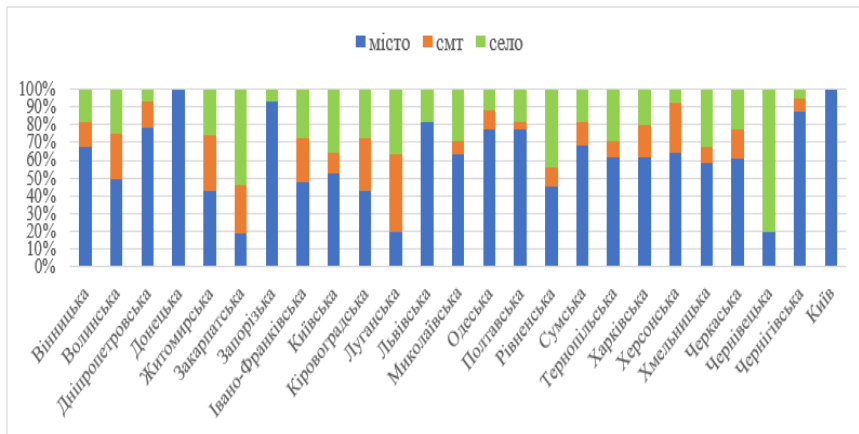


Рис. 3.2.1.4. Структура регіонального розподілу фінансування субвенції за типом території, 2020 р.

Джерело: розраховано автором.

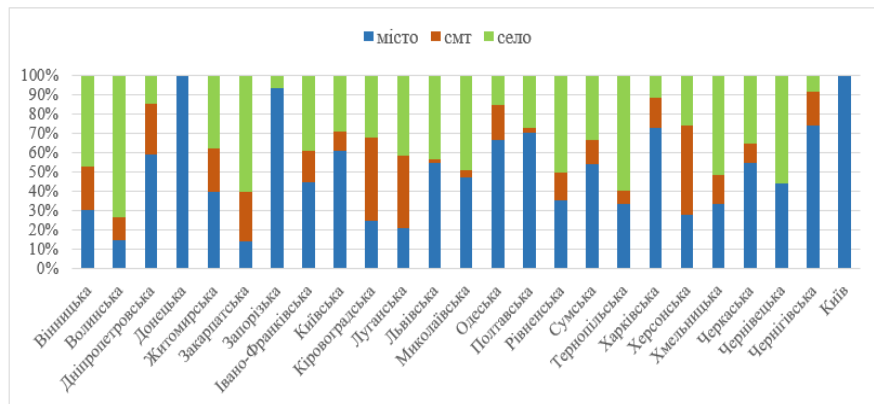


Рис. 3.2.1.5. Структура регіонального розподілу кількості проєктів за типом території, 2020 р.

Джерело: авторські розрахунки.

При цьому найбільший обсяг коштів субвенції загалом спрямовано Дніпропетровській області (понад 160 млн грн), Донецькій (близько 165 млн грн), Харківській області (близько 110 млн грн) та м. Київ (близько

125 млн грн). Разом із тим до регіонів із найбільшими обсягами субвенції, спрямованої в сільську місцевість, належать Житомирська, Київська та Харківська області. За кількістю профінансованих проєктів у сільській місцевості за кошти субвенції лідерами є Житомирська, Миколаївська, Вінницька, Волинська, Закарпатська, Львівська і Тернопільська області (рис. 3.2.1.6–3.2.1.7).

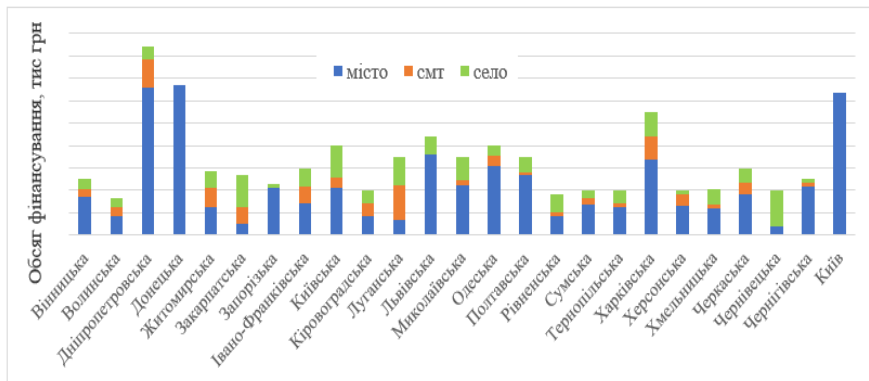


Рис. 3.2.1.6. Міжрегіональний розподіл субвенції за типом території

Джерело: авторські розрахунки.

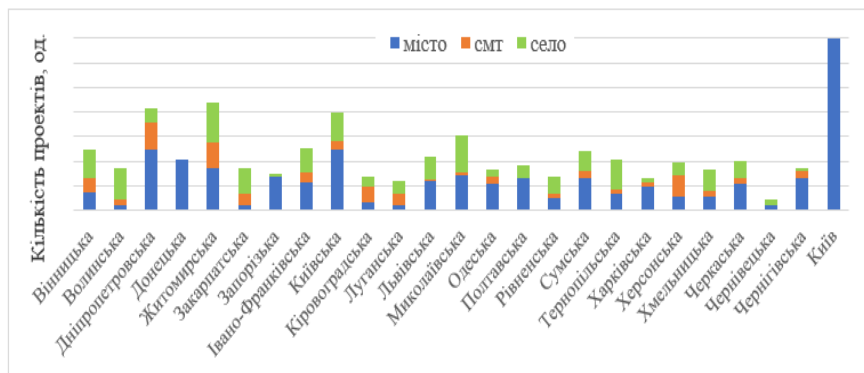


Рис. 3.2.1.7. Міжрегіональний розподіл кількості проєктів за типом території

Джерело: авторські розрахунки.

Варіація частки сільської місцевості у розподілі субвенції між регіонами може бути пояснена об'єктивними причинами – вагою

сільських територій у регіоні. З огляду на використання кількості населення як основного критерію розподілу субвенції на підтримку соціоекономічного розвитку окремих територій, доцільно оцінити розподіл субвенції в регіонах за типами територій / населених пунктів, незважаючи на те, що затвердженим порядком це не регулюється, але може сприяти забезпеченню просторової справедливості у фінансуванні соціоекономічного розвитку сільських територій. На рис. 3.2.1.8 представлено частки сільського населення, частки коштів та кількості проєктів, що реалізуються в сільських населених пунктах у розрізі регіонів.

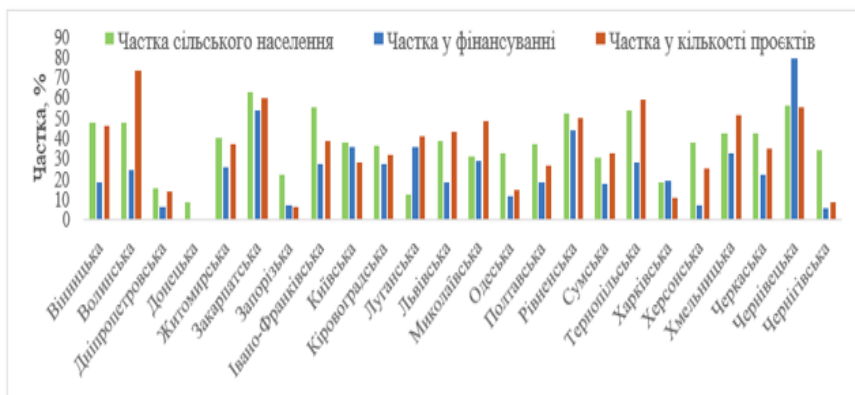


Рис. 3.2.1.8. Показники розподілу субвенції для цілей розвитку сільських територій з позицій справедливості, 2020 р.

Джерело: авторські розрахунки.

З рис. 3.2.1.9 видно, що розподіл субвенції у 2020 р. лише в окремих регіонах (зокрема в Луганській, Миколаївській, Чернівецькій областях) здійснено з урахуванням просторової справедливості – тобто із дотриманням інтересів сільського населення та сільських територій (незважаючи на відсутність прописаних відповідних вимог у Порядку): позитивне значення відхилень свідчить про вищі частки сільського населення в регіоні стосовно часток коштів і кількості проєктів, що реалізуються в області.



Рис. 3.2.1.9. Співвідношення частки сільського населення та частки субвенції / проектів у сільській місцевості в розрізі регіонів

Джерело: авторські розрахунки.

Підсумовуючи проведений аналіз, субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на здійснення заходів соціоекономічного розвитку окремих територій укотре розподілена між регіонами без дотримання затверджених нормативно-правових вимог, що не відповідає цілі збалансування нерівностей, спричинених просторовими відмінностями соціоекономічного розвитку між регіонами. Саме сільські території переважно потерпають від негативного впливу просторового чинника, що обмежує виконання ними своїх функцій на засадах сталого землекористування та сільського розвитку.

3.2.2. Внутрішні аспекти – розподіл інфраструктурної субвенції у межах ОТГ

Прикладом формування на рівні ОТГ просторової несправедливості та нерівностей у розподілі вигід від просторово-земельних ресурсів є практика розподілу коштів інфраструктурної субвенції на конкретні проекти в межах різних населених пунктів ОТГ.

У 2019 р. за кошти субвенції на розвиток інфраструктури 806 ОТГ реалізували 3095 проектів на суму 2,06 млрд грн (субвенція була передбачена у розмірі 2,1 млрд грн, але 40 млн грн не було розподілено за проектами). За рахунок субвенції ОТГ будували та ремонтували школи, дитячі садки, амбулаторії та ФАПі, заклади

культури і спорту, ЦНАПи, водогони та дороги, купували спеціалізований транспорт тощо.

Рішення про спрямування коштів субвенції на конкретні проекти в межах своєї території приймають безпосередньо самі громади, які розробляють та затверджують такі проекти. Проте така практика розподілу коштів отриманої субвенції на проекти в межах ОТГ свідчить про чисельні випадки недотримання принципів просторової справедливості, що проявляється у порушенні балансу між інтересами периферії та центрів ОТГ, а також між сільськими та міськими населеними пунктами (сільським та міським населенням). Оскільки обсяг субсидії для конкретної ОТГ обчислюється з урахуванням площі господарської території (у структурі якої переважатимуть саме сільські території) та сільського населення, пріоритетним спрямуванням використання коштів цієї субсидії в межах ОТГ повинні би бути проекти, від яких зиск матимуть у першу чергу мешканці сільських та периферійних (нецентральных) населених пунктів ОТГ. Саме у цьому важлива відмінність інфраструктурної субвенції від інших джерел фінансування інфраструктурних та інших проектів на місцевому рівні. Але відсутність чітких регламентованих підходів до розподілу коштів цієї субвенції на місцевому рівні свідчить про те, що просто місцева демократія при прийнятті рішень є недостатнім чинником для забезпечення сталого розвитку саме сільських територій та розвитку інфраструктури сільських населених пунктів.

Отже, методологічно просторову справедливість можна оцінити, якщо порівняти обсяги спрямування коштів субвенції на проекти, що реалізуються в центральних і периферійних населених пунктах ОТГ, міських та сільських населених пунктах.

Принципи просторової справедливості дотримуються, якщо зберігається паритет, баланс між міськими та сільськими населеними пунктами, центрами ОТГ та периферійними сільськими населеними пунктами при витраті коштів субвенції на підтримку розвитку інфраструктури в ОТГ. Для цього всі інвестиційні проекти, що реалізуються в ОТГ за рахунок субвенції, можна розподілити на три групи:

А) проекти, що мають чітку територіальну прив'язку до міських населених пунктів (центрів ОТГ) і слугують реалізації інтересів населення центрів (міських населених пунктів), наприклад, сюди

можна віднести проекти з ремонту нецентральных доріг у центрі ОТГ, якими користуються переважно мешканці тільки цього населеного пункту;

В) проекти, що не мають чіткої територіальної прив'язки до міських чи сільських населених пунктів, центрів ОТГ чи периферійних сільських населених пунктів, або ж якщо і мають таку прив'язку, слугують інтересам усього населення ОТГ. Наприклад, до цієї категорії можна віднести проекти з ремонту адміністративних будівель ОТГ, витрати на спеціалізований транспорт (пожежні автомобілі чи автомобілі швидкої допомоги тощо);

С) проекти, що реалізуються в нецентральных сільських населених пунктах і насамперед слугують інтересам населення, яке в них проживає.

Приймаючи у кожній громаді загальний обсяг інфраструктурної субвенції за 100% (або одиницю), можна визначити частку коштів, витрачених на реалізацію проектів груп А, В, С. Оскільки проекти В слугують як інтересам жителів центрів, так і нецентральных сільських населених пунктів, то можна прийняти, що ці витрати розподіляються порівну для користі як центральных (або міських) населених пунктів, так і периферійних сільських. Таким чином, коефіцієнт просторової справедливості для сільської периферії у використанні коштів інфраструктурної субвенції в межах ОТГ може визначатися як частка суми витрат на проекти групи А і половини суми витрат на проекти типу В до загальної суми витрат за проектами, що реалізуються за кошти інфраструктурної субвенції.

Джерелом даних для аналізу просторової справедливості у розподілі коштів інфраструктурної субвенції на проекти у розрізі центр/периферія та місто/село є первинні документи, що затверджуються місцевими радами.

Просторова справедливість у розрізі центр ОТГ / периферія

Аналіз свідчить, що саме в адміністративних центрах громади та в міських населених пунктах, тобто для їхніх мешканців у першу чергу реалізовувалися найвартісніші проекти, що фінансувалися за рахунок інфраструктурної субвенції. У 2018 р. лише 1126 з 2697 (41,8%) профінансованих за рахунок інфраструктурної субвенції місцевих проектів реалізовувалися за межами адміністративних центрів громад. Проте загальний обсяг фінансування цих проектів з

будівництва, капітального ремонту, реконструкції об'єктів дошкільної освіти, культури, спорту, доріг, вуличного освітлення, водопостачання та водовідведення, придбання обладнання і спецтехніки для дошкільних закладів освіти, закладів культури і житлово-комунального господарства та інших становив лише 539,0 млн грн від загального виділеного обсягу – 1860,8 млн грн, тобто лише 29%. Таким чином більшу частину коштів (71%) було розподілено для реалізації проєктів в адміністративних центрах. На території нецентральної населених пунктів ОТГ переважно реалізовувалися проєкти з вуличного освітлення (537 проєктів, або 48 %), ремонту доріг, благоустрою (248, або 22%), водопостачання і водовідведення (108, або 10%), хоча у цих периферійних сільських населених пунктах також розташовані школи, дитячі садочки, будинки культури. Схожою ситуація була і в 2019 р.

Просторова справедливість у розрізі міські населені пункти / сільська периферія

На відміну від порівняння у розрізі центр/периферія (де у тому числі аналізуються сільські ОТГ на предмет наявності дискримінації у розрізі центр – периферія), у цьому випадку аналіз стосується лише змішаних ОТГ, в яких є і міське, і сільське населення. Майже у всіх таких громадах міський населений пункт є адміністративним центром (лише в одиничних випадках до складу сільських ОТГ із центром у сільському населеному пункті входили смт – населені пункти міського типу; прикладом такої громади є Виноградівська сільська ОТГ Херсонської області). Змішаних ОТГ, які отримували інфраструктурну субвенцію у 2019 р., було 361 (усього отримували субвенцію 806 ОТГ, у тому числі у двох із них було тільки міське населення, а у 443 – тільки сільське).

На рис. 3.2.2.1 представлено результати розподілу 205 ОТГ зі змішаним населенням (міське і сільське) за рівнем коефіцієнта просторової справедливості щодо спрямування коштів інфраструктурної субвенції на проєкти у сільській місцевості¹⁵².

¹⁵² Тут і далі у цьому підрозділі розрахунки виконані попередньо для 205 ОТГ, які відповіли на запити про надання публічної інформації або для яких джерелом даних щодо розподілу коштів субвенції на проєкти в межах ОТГ

Значення коефіцієнта, яке дорівнює одиниці, означає, що вся виділена для ОТГ сума інфраструктурної субвенції була спрямована на потреби сільської місцевості. Нульове значення коефіцієнта означає, що інтереси сільського населення при розподілі коштів субвенції на конкретні проекти були проігноровані. У кожній із таких крайніх груп перебувала приблизно четверта частина усіх проаналізованих ОТГ. За винятком цих крайніх груп розподіл ОТГ за проміжними значеннями коефіцієнта був майже симетричним і близьким до нормального розподілу.

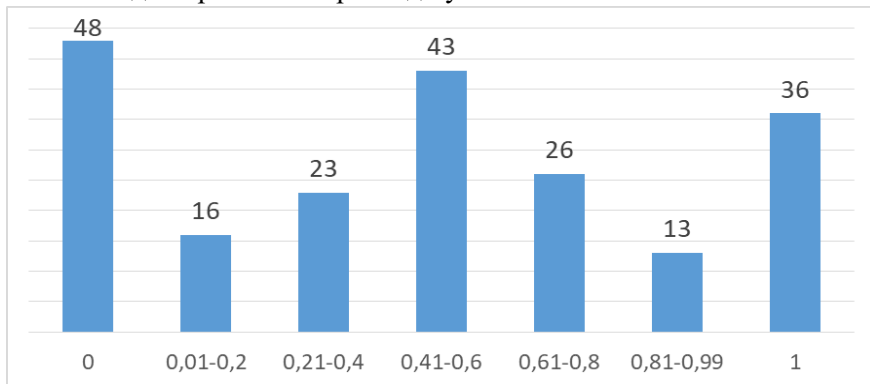


Рис. 3.2.2.1. Розподіл 205 ОТГ зі змішаним населенням за рівнем коефіцієнта просторової справедливості щодо спрямування коштів інфраструктурної субвенції на проекти у сільській місцевості, 2019 р.

Джерело: розраховано і побудовано автором.

Не підтверджується також припущення, що у громадах, де частка міського населення більша, вищим є і рівень ігнорування інтересів сільського населення, оскільки депутати місцевих рад, які представляють інтереси переважно міського населення, лобюватимуть відповідні проекти при розподілі коштів субвенції. Коефіцієнт кореляції між цими змінними становить 0,08, тобто зв'язок між ними відсутній (рис. 3.2.2.2).

були оприлюднені ними у відкритих джерелах відповідні рішення місцевих рад.

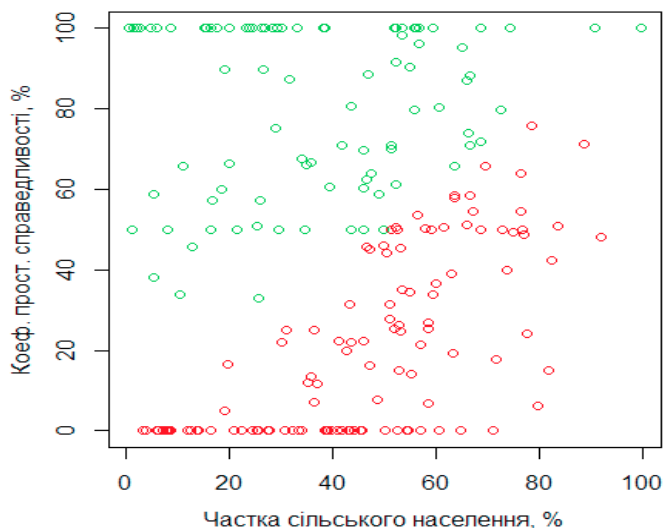


Рис. 3.2.2.2. Взаємний розподіл в ОТГ частки сільського населення та частки коштів інфраструктурної субвенції, що спрямовані на проекти у сільській місцевості, 2019 р.

Джерело: розраховано і побудовано автором.

Логічно констатувати, що принципи просторової справедливості для сільської місцевості та сільського населення у конкретній ОТГ дотримуються, якщо *частка витрат субвенції на сільські проекти* (коефіцієнт просторової справедливості щодо сільської місцевості) *однакова або вища за частку сільського населення* (зелений колір на рис. 3.2.2.2). Розрахунки показують, що у 89 із 205 проаналізованих ОТГ (43%) просторова справедливість стосовно сільських населених пунктів та сільського населення дотримується. Проте цікавим є інше – у групі змішаних ОТГ, в яких переважає міське населення, принципів просторової справедливості щодо розвитку села дотримуються у 51% випадків (61 із 120 ОТГ), а у групі громад із переважанням сільського населення таких випадків лише 33% (28 із 85 ОТГ). Якщо ж порівняти крайні кuartильні групи за часткою сільського населення, то ситуація іще промовистіша – у групі з найнижчою часткою сільського населення принципів просторової справедливості дотримуються у 59% випадків, а у групі з найвищою часткою сільського населення таких випадків лише 13%. Дотримання просторової справедливості у спрямуванні коштів

інфраструктурної субвенції на потреби села у розрізі груп ОТГ за часткою сільського населення показано у табл. 3.2.2.1.

Таблиця 3.2.2.1

Дотримання принципів просторової справедливості (ПС) у розрізі квартильних груп ОТГ за часткою сільського населення

Групи ОТГ за часткою сільського населення	Всього ОТГ	Кількість ОТГ, в яких дотримується ПС	Частка ОТГ, в яких дотримується ПС щодо сільських територій, %
1 група – до 25%	51	30	58,8
2 група – 25,1–50%	69	31	44,9
3 група – 50,1–75%	70	26	37,1
4 група – понад 75%	15	2	13,3
Уся сукупність	205	89	43,4

Джерело: складено і розраховано автором.

Викладене вище можна пояснити різними обставинами. Серед них – недостатня репрезентативність даних 205 громад, які надали матеріали про розподіл субвенцій між міськими і сільськими поселеннями (можна припустити, що дані не оприлюднили переважно ті громади, які не дотримуються принципів розподілу субвенцій). Можлива й наявність певного «арифметичного ефекту»: наприклад, при спрямуванні на потреби міста 11% субвенції в ОТГ із 90% відсотками сільського населення її використання стосовно села виявиться несправедливим. Попри зазначене, з даних табл. 3.2.2.1 випливає, що серед ОТГ із високою часткою міського населення все-таки спостерігається певна схильність до спрямування відносно більшої частки коштів інфраструктурної субвенції на потреби села. Це частково можна пояснити тим, що в ОТГ із центрами у великих і середніх містах є більша різниця між рівнем розвитку міського центру та сільської периферії, тому задоволення потреб сільської місцевості видається загалом більш актуальним. Окрім цього, у таких громадах є і більше інших фінансових ресурсів для інфраструктурного розвитку, тому немає такої високої конкуренції за кошти інфраструктурної субвенції серед місцевих депутатів-лобістів. З іншого боку, ОТГ з невеликою часткою міського населення – це, здебільшого, громади з центрами у

невеликих смт, де рівень інфраструктурного розвитку часто не так суттєво перевищує рівень сільської периферії. У таких громадах найяскравіше проглядається «центризм» у прийнятті рішень щодо спрямування коштів інфраструктурної субвенції та більше ігнорування потреб сільської периферії – кошти субвенції спрямовуються переважно для вирішення проблем центру ОТГ.

Таким чином, «демократизація» процесу прийняття рішень щодо напрямів інфраструктурного розвитку шляхом передачі більших прав на місцевий рівень не завжди гарантує дотримання інтересів сільських периферій у складі базових одиниць самоврядування – ОТГ. В умовах наявних альтернативних джерел фінансування місцевого розвитку це означає необхідність запровадження додаткових критеріїв щодо розподілу на місцевому рівні коштів окремих субвенцій та інших державних допомог, що спрямовуються на потреби місцевого розвитку. За такими визначеними окремими субвенціями та джерелами фінансування критерії розподілу коштів повинні узгоджуватися з принципами просторової справедливості та врахуванням інтересів сільських територій та сільського населення.

Окремо слід згадати, що у 2020 р. виділення субвенції на розвиток ОТГ (нова назва для інфраструктурної субвенції) було призупинено законодавчими змінами до держбюджету вже після того, як Кабміном було підготовлено для затвердження розподіл коштів між громадами. Таким чином, було втрачено конкретні дієві механізми державної політики забезпечення просторової справедливості у процесах розвитку на сільських територіях. Проте навіть за відмови від таких субвенцій наведені у цьому підрозділі висновки залишаються актуальними в контексті розподілу між ОТГ *будь-якого іншого виду державної допомоги, обсяги якого прив'язані до земельно-просторових ресурсів громад та з основним цільовим призначенням – для розвитку сільських територій.*

3.3. Прояви просторової дискримінації у землекористуванні на рівні ОТГ (Case-Study)

Основні потенційні гравці (зацікавлені сторони), задіяні у процесах землекористування, можуть належати як до внутрішнього, так і до зовнішнього середовища функціонування ОТГ (рис. 3.3.1.).



Рис. 3.3.1. Мапа основних стейкхолдерів, які можуть бути задіяні у процесах землекористування в ОТГ

Джерело: складено автором.

Ендогенне середовище землекористування формується всередині об'єднаної територіальної громади унаслідок взаємодії між такими зацікавленими сторонами – стейкхолдерами:

– *місцевими жителями* – у т.ч. власниками земельних паїв, особистих селянських господарств (земля власна або в оренді), а також мешканцями, які безпосередньо не займаються використанням землі, але залежать від наслідків землекористування (доступу до землі та природних ресурсів, води; рівень екологічної безпеки

проживання на певній території; рівень та якість життя, що залежать від надходжень до місцевого бюджету);

– *власниками місцевого бізнесу* – малими та середніми підприємцями, які можуть мати земельні ділянки в оренді для ведення бізнесу (не обов'язково аграрного) та сплачують орендну плату та місцеві податки згідно з чинним законодавством;

– *представниками так званої «місцевої еліти»* – головами ОТГ, сільськими старостами, працівниками органів місцевого самоврядування та органів державної влади на місцях, місцевими депутатами, котрі можуть як сприяти, так і протидіяти справедливому землекористуванню в громаді і є носіями ризиків «несправедливості», оскільки мають доступ до важелів прийняття рішень на свою користь чи з власною вигодою (корупційна складова);

– *громадами населених пунктів, які входять в ОТГ*, – жителями одного населеного пункту, об'єднаними спільною територією проживання та спільними інтересами використання земель комунальної власності на території цього населеного пункту (доступ до громадських пасовищ і сінокосів, водойм, лісів та парків тощо);

– *об'єднаною територіальною громадою* – добровільним об'єднанням жителів сільської, селищної або міської ради, які межують між собою; суб'єктом правовідносин у використанні земель комунальної власності¹⁵³.

Прояви просторової несправедливості на цьому рівні стосуються конфліктів між жителями села та головами громади щодо спільного використання місцевими жителями земель комунальної власності; конфлікти щодо екологічних наслідків використання отрутохімікатів місцевими підприємцями, щодо доступу до природних ресурсів (водойм, лісів, парків), а також побутові конфлікти щодо меж ділянок між землекористувачами тощо.

Однією з основних проблем у регулюванні земельних відносин на рівні ОТГ є відсутність дієвих важелів впливу територіальної

¹⁵³ Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізації надання адміністративних послуг» від 10.12.2015 № 888-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/888-19#n27>

громади на порушників земельного законодавства, відсутність дієвого контролю у місцевого самоврядування за нарахуванням та сплатою плати за землю.

Екзогенне середовище впливу на землекористування в ОТГ представлене:

– *Державною службою України з питань геодезії, картографії та кадастру (Держгеокадастром)* – центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через міністра розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства і який реалізує державну політику у сфері топографо-геодезичної і картографічної діяльності, земельних відносин, землеустрою, у сфері Державного земельного кадастру, державного нагляду (контролю) в агропромисловому комплексі у частині дотримання земельного законодавства, використання та охорони земель усіх категорій і форм власності, родючості ґрунтів¹⁵⁴;

– *Державною екологічною інспекцією* – центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через міністра екології та природних ресурсів і який реалізує державну політику із здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення та охорони природних ресурсів¹⁵⁵;

– *органами судового контролю та прокурорського нагляду*¹⁵⁶, які стежать за дотриманням природоохоронного та земельного законодавства України;

¹⁵⁴ Постанова Кабінету Міністрів України «Про Державну службу України з питань геодезії, картографії та кадастру» від 14.01.2015 р. № 15. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/15-2015-%D0%BF#Text>

¹⁵⁵ Постанова Кабінету Міністрів України «Положення про державну екологічну інспекцію України». від 19.04.2017 р. № 275. URL: <https://www.dei.gov.ua/posts/38>

¹⁵⁶ Наказ Генеральної прокуратури України «Про особливості організації прокурорського нагляду за додержанням законів щодо охорони навколишнього природного середовища та використання земель» від 23.10.2009 р. № 3-2 гн. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v03_2900-09#Text

– *органами державної влади* – суб'єктами земельних відносин, які здійснюють свої повноваження відповідно до положень Земельного Кодексу¹⁵⁷, у т.ч. відповідають за реалізацію державної земельної політики на місцях;

– *організаціями громадянського суспільства*, наділеними правом громадського контролю за використанням земель;

– *інвесторами (національними та іноземними)*, які можуть суттєво посприяти соціально-економічному розвитку ОТГ через створення робочих місць, підвищення доходів місцевих жителів, сплати податків до місцевих бюджетів; разом із тим є носіями ризиків витіснення малих підприємств (фермерів) з їхніх ринкових ніш, схильні до концентрації земель та агресивного монокультурного землекористування, можуть бути ініціаторами рейдерського захоплення ділянок, щодо яких мають інтерес;

– *представниками так званої «національної еліти»* – особами, які мають доступ до прийняття рішень (у т.ч. у галузі землекористування будь-якої ОТГ незалежно від місця проживання), можуть зловживати своїм становищем в особистих інтересах (корупційна складова).

Вплив екзогенного середовища на землекористування в громаді проявляється через використання земельних ділянок за межами населених пунктів, а також земель, що перебувають у державній власності; у процесі контролю за дотриманням чинного земельного законодавства, а також за дотриманням екологічнобезпечного землекористування тощо. Слід зауважити, що в практичній діяльності чинники зовнішнього середовища є причиною більшої кількості фактів просторової несправедливості землекористування в громадах, включаючи самозахоплення ділянок (у т.ч. природоохоронної зони) невідомими «інвесторами» без документів, тіньові схеми відчуження земель комунальної власності за участю чиновників, політиків та інших представників «національної еліти», рейдерські захоплення тощо.

Конфлікт щодо продажу права оренди землі між громадою та органом місцевого самоврядування

¹⁵⁷ Земельний Кодекс України від 16.10.2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2768-14#Text>

Локація: село Узлісся Бережківської сільської ради Дубровицького району Рівненської області

Жителі села Узлісся незадоволені діями сільської голови Бережківської сільської ради стосовно продажу права оренди на земельну ділянку, що використовувалась як громадське пасовище.

29.04.2020 р. було продано право оренди на земельну ділянку комунальної власності сільськогосподарського призначення розміром 32,5 га строком на сім років, що мало забезпечити щорічні надходження до місцевого бюджету у вигляді орендної плати в сумі 102062,54 грн.

Зазначена ділянка – це третина площі, що використовується громадою як пасовище. З огляду на скорочення поголів'я таке рішення сільського голови виглядає логічним. Однак жителі не дали можливості переможцю торгів приступити до ґрунтово-польових робіт на зазначеній площі, вимагаючи повернути їм пасовище. У результаті переговорів для обробітку виділили іншу ділянку, а громада села та орендар дійшли згоди.

Локація: Бережанська міська ОТГ Тернопільської області

У травні 2020 р. Бережанська міська рада (Бережанська міська ОТГ) виставила на аукціон право оренди восьми земельних ділянок, призначених для ведення товарного сільськогосподарського виробництва, що розташовані за адресою: Тернопільська обл., Бережанський р-н, Бережанська міська рада (колишня Посухівська сільська рада) та на території Бережанської міської ради (за межами населеного пункту)¹⁵⁸.

Увагу громадськості привернула ділянка¹⁵⁹ (кадастровий номер: 6120410100:02:001:0234, площа: 10,6469 га), що є записаною і

¹⁵⁸ Увага! Аукціон! 12.06.2020. URL: <http://berezhanymrada.gov.ua/index.php/informatsiinyi-blok/auksiony/3607-uvaha-auksion-12-06-2020-r>

¹⁵⁹ Інформація про проведення земельних торгів у формі аукціону з продажу права оренди земельної ділянки. URL: http://berezhanymrada.gov.ua/images/%D0%BD%D0%B0_%D1%81%D0%B0%D0%B9%D1%82/%D0%90%D0%A3%D0%9A%D0%A6%D0%86%D0%9E%D0%9D/12.06.2020/08.05.2020_6120410100020010234.pdf

розташована на пагорбі¹⁶⁰ (рис. 3.3.2). Її розорювання для товарного виробництва сільськогосподарської продукції створює небезпеку підтоплення та зсувів для помешкань жителів вулиць на підніжжі пагорба.

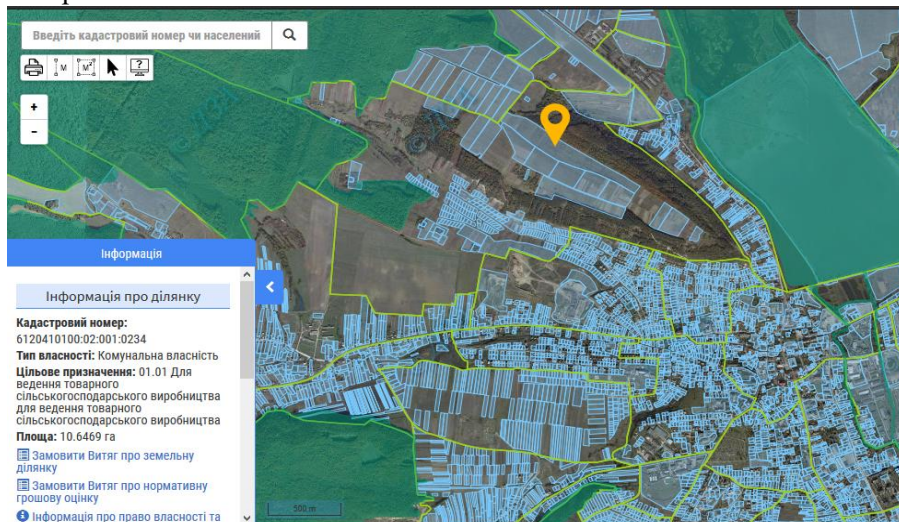


Рис. 3.3.2. Проблемна ділянка, відведена під продаж права оренди Бережанською міською радою

Незважаючи на громадські звернення до міської ради, право оренди на неї 12.06.2020 р. було успішно продано на земельних торгах із річною орендною платою 12508 грн 25 коп., що становить 13,02% від нормативної грошової оцінки земельної ділянки.

Рейдерське захоплення землі фермера за участю сільського голови

Локація: Долинська ОТГ Запорізького району Запорізької області

Передумови для виникнення цього конфлікту були сформовані ще у 1998 р., відколи власнику фермерського господарства Віталію Желудьку потрібно було переоформити право довічного успадкованого володіння на себе, після смерті попереднього

¹⁶⁰ Відбувся аукціон з продажу права оренди земельних ділянок. URL: <http://berezhanymrada.gov.ua/index.php/informatsiinyi-blok/3684-vidbuvsia-auktsion-z-prodazhu-prava-orendy-zemelnykh-dilianok>

власника (батька Василя Желудька). У правовому полі механізми такого переоформлення (до листопада 2019 р¹⁶¹) були відсутні. У результаті відсутності документів на право довічного успадкованого володіння землі (крім державних актів на довічне успадковане володіння від 1992 р.) у січні 2019 р. землі фермерського господарства Віталія Желудька Держгеокадастром було передано у комунальну власність Долинської ОТГ.

Голова ОТГ Богдан Федчук звинуватив фермера у самозахваті землі та від весни 2019 р. перешкоджав роботі на полях, викликав поліцію, яка вилучила трактор Желудька МТЗ 892 № 04858 ВО (трактор рішенням суду повернуто власнику), нищив посіви.

Рішенням позачергової сесії Долинської ОТГ у червні 2019 р. землю фермерського господарства В. Желудька, а також інших фермерів, які перебували у процесі переоформлення права довічного успадкування володіння землею у зв'язку зі смертю попередніх власників фермерських господарств, було розпайовано (незважаючи на наявність державних актів). Це рішення було відповідно оформлено в Держгеокадастрі із внесенням змін у кадастрову карту. У результаті право оренди продано іншим землекористувачам (більш лояльним до голови ОТГ), які вже почали її обробіток¹⁶². У результаті таких дій голови ОТГ, місцевої ради, регіонального відділення Держгеокадастру фермерське господарство із 30-літньою історією практично знищене.

Враховуючи постанову Великої Палати Верховного Суду від 20.11.2019 р. «право довічного успадковуваного володіння земельною ділянкою відноситься до тих прав, які можуть бути успадковані»¹⁶³. Отже, у цьому конкретному випадку права фермера порушені, що може бути оскаржене в суді.

¹⁶¹ Постанова від 20.11.2019 № 368/54/17 / Верховний Суд, Велика Палата. URL: https://verdictum.ligazakon.net/document/86105173?utm_source=jurliga.ligazakon.ua&utm_medium=news&utm_campaign=Verdictum_text&utm_content=jl01&_ga=2.237680901.405911207.1594126218-186161617.1594126218

¹⁶² Рейдерське захоплення на Запоріжжі: чиновники відбирають землі у фермерів. URL: <https://agronews.ua/news/reyers-ke-zakhoplennia-na-zaporizhzhishliakhom-uzurpatsii-vlady-chynovnyky-vidbyraiut-zemli-u-fermeriv/>

¹⁶³ Право довічного успадковуваного володіння землею може бути успадковане / Верховний Суд, Велика Палата. URL: <https://jurliga.ligazakon.net/ua/news/>

Місцеві агропідприємства захоплюють землі селян

Локація: село Локнисте Менського району Чернігівської області

Навесні 2019 р. ТОВ «Сіверський край» самовільно зорало сіножаті на людських паях, які фактично товариству в оренду не були передані. Натомість агропідприємство стверджувало, що має документи на 130 га цієї землі, з яких уже встигли зорати 50 га єдиним масивом (включаючи паї, на які документів не було), а разом із полем переорали й дороги. Загалом частково або повністю було розорано 41 ділянку. Серед зораних ділянок були й ті, якими розпоряджається сільська рада, приватні паї, здані в оренду «Сіверському краю», та ті, які зорали без дозволу¹⁶⁴. З метою захисту своїх прав селяни змушені були перекрити дорогу Мена – Чернігів, чим привернули увагу до своєї проблеми¹⁶⁵. У діях ТОВ «Сіверський край» побачили ознаки рейдерського захоплення, було відкрите кримінальне провадження за статтями «Самовільне зайняття землі» та «Блокування транспортних комунікацій»¹⁶⁶.

Справедливість у використанні земель сільськогосподарського призначення для наповнення бюджету ОТГ та його подальшого розподілу

Локація: Бережанська міська ОТГ Тернопільської області

1. Використання земель сільських територій для наповнення бюджету ОТГ (передумови формування несправедливості «місто-село»).

Бережанська міська ОТГ утворена 02.11.2018 р. Вона включає Бережанську міську раду (чисельність міського населення – 17697 осіб), села Лісники і Рай та Посухівську сільську раду (сільське

191661_pраво-dovchnogo-uspadvkovuvanogo-volodnnaya-zemleyu-mozhe-buti-
uspadvkovane---velika-palata

¹⁶⁴ Що робити із переораними без згоди паями жителів села Локнисте Менського району. URL: <https://www.youtube.com/watch?v=Th8obaWqjT0>.

¹⁶⁵ 50 жителів села Локнисте Менського району вийшли протестувати на трасу Мена – Чернігів. URL: <https://www.youtube.com/watch?v=4QIHuuurqfI>

¹⁶⁶ За фактом подій у Локнистому Менського району поліція відкрила кримінальні провадження. URL: https://www.youtube.com/watch?v=M_JqZQPRCZs

населення 2087 осіб). Площа об'єднаної територіальної громади – 59,8 кв. км¹⁶⁷.

Упродовж 2019 р. Бережанській міській ОТГ надано субвенції з державного бюджету: на формування інфраструктури виділено 840,5 тис. грн¹⁶⁸, на соціально-економічний розвиток окремих територій – 716,0 тис. грн, освітню субвенцію – 26132,4 тис. грн, на нову українську школу – 356,3 тис. грн, надання державної підтримки особам з особливими освітніми потребами – 335,0 тис. грн та інші.

За рахунок коштів субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на формування інфраструктури об'єднаних територіальних громад у 2019 р. реалізувалося три проекти: 1) реконструкція електричних мереж вуличного освітлення с. Посухів (кошторисна вартість проекту 293095,00 грн, використано коштів 261969,00 грн, або 31,2% інфраструктурної субвенції); 2) капітальний ремонт санвузла Бережанської ЗОШ І–ІІІ ст. № 3. (кошторисна вартість проекту 249744,00 грн, використано коштів 231005,00 грн – 27,5% інфраструктурної субвенції); 3) реконструкція адміністративної будівлі Бережанської міської ради (кошторисна вартість проекту 330161,00 грн, використано коштів 330161,00 грн. – 39,3 % інфраструктурної субвенції (в стадії завершення)¹⁶⁹.

Таким чином, за рахунок приєднання Посухівської сільської ради Бережанська міська ОТГ отримала додаткові надходження до бюджету в розмірі 840,5 тис. грн інфраструктурної субвенції, з яких 31,2% використано на потреби сільської території ОТГ.

12.06.2020 р. на земельних торгах (аукціоні) було продано право оренди на три ділянки, що знаходяться на території колишньої Посухівської сільради загальною площею 6,7 га зі щорічною

¹⁶⁷ Бережанська міська об'єднана територіальна громада. URL: <https://decentralization.gov.ua/gromada/1611#>

¹⁶⁸ Бережанська міська об'єднана територіальна громада. Субвенція на формування інфраструктури ОТГ. URL: <https://decentralization.gov.ua/gromada/1611/budget#>

¹⁶⁹ Рішення Бережанської міської ради «Про підсумки виконання Програми соціально-економічного розвитку Бережанської міської територіальної громади за 2019 рік» від 26.02.2020 р. № 1616. URL: http://berezhanymrada.gov.ua/images/Docs/Rada/Rishennia/2020/1612-1639/1616_%20%20%20%20-%20.pdf

орендною платою в сумі 2828,88 грн¹⁷⁰, що становить 7,1% у сумарних надходженнях до бюджету від продажу прав оренди на земельні ділянки Бережанської міської ОТГ за результатами аукціону 12 червня. До земельних торгів для продажу права оренди підготовлено ще одну ділянку на території колишньої Посухівської сільради – площею 20,4128 га, що може забезпечити додаткові бюджетні надходження у вигляді орендної плати в сумі 40693,74 грн¹⁷¹.

Є певні ризики просторової несправедливості у розподілі бюджетних коштів на потреби міста і сільських територій у міських ОТГ. За час існування Бережанської міської ОТГ місто від об'єднання із селом отримало більше вигід у вигляді додаткових бюджетних субвенцій, ніж сільська територія. Село Посухів насправді виявилось виключеним із процесів прийняття рішень у міській раді. Для відстоювання інтересів селян відведено одне місце у виконкомі Бережанської міської ради для сільського старости (мають місце прояви політичної ексклюзії), що наразі не суперечить чинному законодавству (частина 5 статті 14-1, частина 4 статті 51 Закону №280/97 «Про місцеве самоврядування в Україні» в редакції від 02.07.2020)¹⁷². Тобто участь старости у роботі виконавчого комітету виступає єдиним можливим інструментом здійснення повноваження, головний зміст якого полягає у представленні інтересів жителів відповідного села, селища.

Однак проєктом Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо впорядкування окремих питань діяльності та організації органів державної влади, органів місцевого самоврядування у зв'язку з утворенням (ліквідацією) районів № 3651

¹⁷⁰ Відбувся аукціон з продажу права оренди земельних ділянок. URL: <http://berezhanymrada.gov.ua/index.php/informatsiinyi-blok/3684-vidbuvsia-auktsion-z-prodazhu-prava-orendy-zemelnykh-dilianok>

¹⁷¹ Інформація про проведення земельних торгів у формі аукціону з продажу права оренди земельної ділянки. URL: http://berezhanymrada.gov.ua/images/%D0%BD%D0%B0_%D1%81%D0%B0%D0%B9%D1%82/%D0%90%D0%A3%D0%9A%D0%A6%D0%86%D0%9E%D0%9D/12.06.2020/08.05.2020_6120410100020010234.pdf

¹⁷² Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 23.07.2020 р. № 280/97-ВР URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text>

навіть таке представництво у виконкомі може бути скасоване – у Законі № 280/97 пропонується виключити у статті 14-1 частину п'яту, а у частині четвертій статті 51 слова «староста (старости)»¹⁷³.

2. Ризики домінування у землекористуванні «міських» інтересів над «сільськими» в ОТГ, до складу яких входять міста.

На сесії Бережанської міської ради від 26.02.2020 р. було прийнято рішення на лист Головного управління Держгеокадастру в Тернопільській області №18-19-0.51-964/2-20 від 11.02.2020 р. – відмовити у дозволі на розроблення проєкту землеустрою для передачі у власність фізичної особи земельної ділянки площею 1,7220 га для ведення особистого селянського господарства через невідповідність між запланованим використанням земельної ділянки та генеральним планом забудови м. Бережани¹⁷⁴.

Цільове призначення цієї ділянки було змінено і рішенням міської ради надано ТОВ «Бережанський цегельний завод «Керамік» для облаштування складу готової продукції за межами населеного пункту.

Звісно, з точки зору перспектив розвитку ОТГ, підтримка інвестора є виправданою і логічною – промислове підприємство на території громади суттєво сприятиме надходженням до місцевого бюджету та створенню робочих місць.

Однак індивідуальними інтересами пересічного жителя громади було знехтувано на користь суспільних, які не реалізувалися, – наразі завод «Керамік» від зазначеної ділянки відмовився.

Цей приклад також демонструє проблему відсутності прозорості та вільного доступу до інформації щодо фактичного цільового призначення ділянок земель громади, у тому числі відповідно до генерального плану забудови навіть у Головного управління

¹⁷³ Проект Закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо впорядкування окремих питань діяльності та організації органів державної влади, органів місцевого самоврядування у зв'язку з утворенням (ліквідацією) районів». URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?Pf3511=69133

¹⁷⁴ Рішення Бережанської міської ради «Про розгляд листа Головного управління Держгеокадастру в Тернопільській області № 18-19-0.51-964/2-20 від 11.02.2020 року» від 26.02.2020 р. № 1639. URL: <http://berezhanymrada.gov.ua/images/Docs/Rada/Rishennia/2020/16121639/1639%20%20%20%20%20.pdf>

Держгеокадастру в Тернопільській області (інакше в управлінні такого листа би не формували і не направляли на погодження до міської ради).

Розорювання громадських пасовищ та сіножатей

У Держгеокадастрі за 2019 р. виявили 3,5 тис. га незаконно зораних пасовищ та сінокосів.

Локація: село Хорошки Лубенського району Полтавської області

У мережі «Фейсбук» активісти села Хорошки (ініціатор – Родіон Заугольний, місцевий дауншифтер) започаткували всеукраїнський сільський флешмоб за тегом #нашаземля, де розкривають проблеми розорювання пасовищ, сіножатей, заплав річок¹⁷⁵.

Умови участі у флешмобі #нашаземля: «якщо у вашому селі розорюють сінокоси, пасовища, заливні луки: 1) зробіть відео чи фото (біля хати, біля водойми чи інше); 2) викладіть цей матеріал у фейсбукі; 3) напишіть: «Всеукраїнський сільський флешмоб #нашаземля. Вимагаємо повернути пасовища і сінокоси селянам!»; 4) зазначте село та область; 5) попросіть поширити ваш пост і поставити лайки; 6) тегайте голів ваших держадміністрацій, телевізійні канали, блогерів і політиків, яких можете. Долучайтеся прямо зараз, бо завтра може бути пізно», – зазначає Родіон Заугольний¹⁷⁶.

Станом на 5.05.2020 р. розорано понад 60 га річкової заплави (природоохоронної зони) за межами села Хорошки, яку люди використовували для випасу худоби та заготівлі сіна, без погодження з сільською радою. Представник місцевої екологічної інспекції не мав можливості провести докладну експертизу чи навіть професійно виміряти розорану ділянку землі, бо необхідного для цього спеціального сертифікованого обладнання з технологією GPS просто немає, а лише склав акт обстеження ділянки¹⁷⁷.

¹⁷⁵ Полтавське село оголосило флешмоб проти розорювання луків. 2020 р. URL: <https://greenpost.press/news/nashazemlya-poltavske-selo-ogolosylo-fleshmob-proty-rozoryuvannya-lukiv-i6534>; На Полтавщині сільські бабусі вийшли на флешмоб проти розорення луків. URL: <https://agronews.ua/news/poltavshchyni-sil-s-ki-babusi-vyysly-na-fleshmob-proty-rozorennia-lukiv/>

¹⁷⁶ Село Хорошки оголошує всеукраїнський сільський флешмоб! URL: <https://www.facebook.com/photo.php?fbid=3767212146682709&set=a.869447559792530&type=3&theater>

¹⁷⁷ Влада «виконуючих обов'язки». Як напередодні впровадження ринку захоплюють сільську землю. Приклад із Полтавщини. URL:

Зі свідчень жителів села та сільського голови цю ділянку із порушенням правил експлуатації берегової зони розорали працівники Григорія Володимировича Гриценка (Товариство з обмеженою відповідальністю «КОЛОС ОК ПЛЮС», 37526, Полтавська область, Лубенський район, село Клепачі), який взяв їх в оренду чи переоформив від учасників АТО (виділено по 2 га землі 65 ветеранам, на момент розорювання в наявності були лише накази Держгеокадастру в Полтавській області «Про надання дозволу на розроблення проєкту землеустрою» на 15 осіб без технічної документації, без договору із власниками ділянок, без погодження чи хоча б обговорення цього проєкту з громадою села)¹⁷⁸.

Локація: село Вовчик Лубенського району Полтавської області

Землі пасовищ та сіножатей перебували за межами сільради у віданні Держгеокадастру. Їх було розділено і надано учасникам АТО, які не є жителями сільради. Як наслідок, мешканці села Вовчик втратили території для випасу худоби та заготівлі кормів, а в кінцевому підсумку – і джерело доходів від виробництва продукції тваринництва. Невідомі особи здійснювали розорювання площі, а мешканці сіл намагалися цьому перешкоджати.¹⁷⁹

Загалом по Вовчицькій сільській раді таких земель розорано 26 га, по Хорошківській – понад 130 га. З такою ж проблемою розорювання лук, сіножатей та пасовищ зіткнулися в Калайдинцівській, Снітинській, Окіпській, Жданівській сільських радах Лубенського району Полтавської області. Площі розораних по Лубенському району луків, пасовищ та сіножатей у 2020 р. становили понад 500 га (у 2019 р. – 1000 га)¹⁸⁰.

Локація: село Горішнє Горохівського району Волинської області

Земля на березі річки, розпайована між людьми (по 0,40 га), але непридатна для вирощування сільськогосподарських культур,

<https://texty.org.ua/articles/100970/derzhava-vykonuyuchy-obovyazky-yak-naperedodni-vprovadzhen-ya-rynku-zahoplyuyut-silsku-zemlyu-pryklad-iz-poltavshyny/>

¹⁷⁸ Там само.

¹⁷⁹ Забрати у фермера свої ж паї намагаються селяни на Вінничині. URL: https://www.youtube.com/watch?v=mHSn_xg7Qr_A

¹⁸⁰ Протест проти розорювання сінокосів і пастівників. URL: <https://lubenshchyna.com.ua/2165-protest-proti-rozoryuvan-nya-s-nokos-v-past-vnik-v>

рішенням загальних зборів ПСП «Еліта» була передана сільраді в березні 2002 р. у землі запасу: сіножаті – в розмірі 196 га, пасовища – 311 га, а станом на листопад 2017 р. виявилась у державній власності (у розпорядженні Держгеокадастру). Людям, які не забирали свого паю в натурі, державних актів на ці ділянки не видали.

Ці землі на березі річки, які завжди використовувалися громадою села як пасовище, за відомостями ТРК «Аверс»¹⁸¹, підприємці хотіли взяти в оренду для вирощування енергетичної верби.

Селянам у наведеному випадку вдалося відстояти своє пасовище. Однак існує проблема неконкурентоспроможності селян із фермерами та агропідприємствами у тому, щоб самим взяти землю в оренду для власного обробітку та додаткового заробітку. За умов відсутності робочих місць у селі та райцентрі утримання худоби та продаж молока дозволяють людям мати хоч якийсь дохід.

У всіх цих випадків є спільна риса – сінокоси та пасовища, про які йдеться у попередньому викладі, розташовані на території сільської ради, але за межами населеного пункту.

Агресивне збільшення площ ріллі в Україні породжує ряд проблем.

- *Екологічні* – розорювання пасовищ, сінокосів на берегах річок, луків і заплав загрожує руйнуванням екосистем, забрудненням річок, джерел питної води добривами та отрутохімікатами, що суперечить базовим засадам сталого розвитку. Україна має власний приклад появи пустель унаслідок нераціонального сільського господарства – Олешківські піски – найбільшу пустелю Європи, однак і далі продовжує підвищувати розораність території.

- *Соціально-економічні:*

- розорювання сіножатей та пасовищ призводить до скорочення кількості поголів'я худоби та до зниження рівня доходів місцевих жителів;

- від таких орендарів, які беруть в оренду ділянки із цільовим призначенням «сіножаті та пасовища», а натомість розорюють їх, тим самим змінюючи цільове призначення, не погоджуючи із

¹⁸¹ Як у селян на Горохівщині розкрадають паї. URL: <https://www.youtube.com/watch?v=Z-vevZ8p28I>

власниками (селянами чи сільрадою, чи відділом Держгеокадастру), – громада недоотримує належних надходжень до місцевого бюджету.

- *Організаційні* – дуже часто на земельні ділянки за межами сільських населених пунктів, які громада по факту використовувала для випасу худоби та заготівлі кормів, документація не була оформлена належним чином – їм юридично не надано статусу громадського пасовища чи сіножаті. Такої ситуації можна було уникнути, якби сільська рада вчасно зареєструвала їх як громадські пасовища (вставка 3.3.1).

Вставка 3.3.1

Основні засади правового режиму використання пасовищ та сіножатей визначені статтею 34 Земельного кодексу України:

громадяни можуть орендувати земельні ділянки для сінокосіння і випасання худоби;

органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування можуть створювати на землях, що перебувають у власності держави чи територіальної громади, громадські сіножаті і пасовища¹⁸².

Відповідно до статті 19 Конституції України органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та Законами України¹⁸³.

Однак за нормою статті 8 Господарського кодексу України держава, органи державної влади та органи місцевого самоврядування не є суб'єктами господарювання. Відповідно до частини 3 статті 8 Господарського кодексу України господарська компетенція органів державної влади та органів місцевого самоврядування реалізується від імені відповідної державної чи комунальної установи¹⁸⁴.

Тому з метою реалізації положень статті 34 Земельного кодексу України відповідному органу місцевого самоврядування необхідно створити комунальне підприємство, на яке розповсюджується положення частини 2 статті 92 Земельного кодексу України, а саме: набуття права постійного користування землею із земель комунальної власності.

¹⁸² Земельний Кодекс України від 16.10.2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2768-14#Text>

¹⁸³ Конституція України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>

¹⁸⁴ Господарський кодекс України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/436-15#Text>

Комунальному підприємству органу місцевого самоврядування необхідно звернутись до регіонального управління Держгеокадастру із клопотанням про надання дозволу на розроблення проєкту землеустрою щодо відведення земельної ділянки в постійне користування із зазначенням орієнтовного розміру земельної ділянки та її цільового призначення, із додаванням графічних матеріалів, на яких зазначено бажане місце розташування та розмір земельної ділянки.

Після цього підприємству необхідно замовити розроблення проєкту землеустрою щодо відведення земельної ділянки шляхом укладання з виконавцем робіт відповідного договору.

Зазначений проєкт землеустрою підлягає погодженню в порядку, встановленому статтею 1861 Земельного кодексу України та подальшому затвердженню Головним управлінням шляхом прийняття наказу, яким одночасно здійснюється передача земельної ділянки у користування.

Право постійного користування земельною ділянкою виникає з моменту державної реєстрації відповідно до вимог Закону України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень»¹⁸⁵.

Порушення правил експлуатації земель природоохоронної зони

Локація: с. Бірківка Менський район Чернігівської області

Фермерським господарством «Сіверський край» розорано близько 200 га заливних луків, що включені в загальноєвропейську природоохоронну мережу «Емеральд», або Смарагдову мережу Європи, навесні 2020 р.

Ця ситуація може призвести до катастрофи в населеному пункті, адже чистої води в колодязях немає, вона з мулом – технічна. По чисту воду мешканці їздять до свердловини, яку колись пробили геологи, які свого часу шукали газ. Якщо луки засадити сільськогосподарськими культурами, то води не буде взагалі¹⁸⁶.

Недобросовісні інвестори

Локація: село Журавичі, Журавичівська сільська рада Волинської області

¹⁸⁵ Актуальність питання створення громадських пасовищ. URL: <http://odeska.land.gov.ua/aktualnist-pytannia-stvorennia-hromadskykh-pasovyshch/>.

¹⁸⁶ Лугова війна: через розорювання луків село на Чернігівщині може залишитися без води. URL: <https://cheline.com.ua/news/society/lugova-vijna-cherez-rozoryuvannya-lukiv-selo-na-chernigivshhini-mozhe-zalishitisya-bez-vodi-214790>

У 2013 р. у селі Журавичі місцевим жителям запропонували здати свої паї в оренду за одну тисячу гривень. Селяни, які ділянки не обробляли, погодилися, підписавши довіреності на право розпорядження паями на особу – посередника фірми.

Як виявилося, після того 154 га людських паїв було незаконно перепродано за 40841 грн за кожен ділянку. Коштів цих люди не отримали, проте ці суми було зараховано їм у дохід. Покупцем людських паїв виявилася ТзОВ «Ленд Ліз Інновація», кінцевий бенефіціар якої – громадянка Кіпру.

Зазначене підприємство планувало посадити там енергетичну лозу, оскільки тоді впроваджувалася державна програма з її вирощування. Однак замість вирощування лози на нечесно куплених 154 га землі сільськогосподарського призначення проводили геологорозвідувальні дослідження надр.

У цьому випадку спірні землі знаходяться за межами населеного пункту в підпорядкуванні Держгеокадастру.

Спекуляції у процесі реалізації права на першочергове отримання землі учасниками АТО

Законодавством України передбачено систему пільг для учасників бойових дій та осіб, прирівняних до них, зокрема це стосується і надання земельних ділянок (вставка 3.3.2).

Станом на 25.05.2020 р. подано 366809 заяв на отримання земельних ділянок, з яких стосовно 66% прийнято накази щодо надання дозволів на розроблення проєктів землеустрою (340916,7 га) і щодо 44% заяв прийнято накази щодо затвердження проєктів землеустрою та надання у власність земельних ділянок (235015,8 га). Майже 98% заяв подано на отримання земель для ведення особистого селянського господарства (2 га)¹⁸⁷.

¹⁸⁷ Покрокова схема дій для допомоги учасникам бойових дій та членам їх сімей в отриманні земельних ділянок. URL: <https://land.gov.ua/info/pokroкова-skema-dii-dlia-dopomohy-uchasnykam-ato-v-otrymanni-zemelnykh-dilianok/>

Вставка 3.3.2

Відповідно до статті 12 (пункт 14) Закону України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту» учасникам бойових дій надаються, серед інших, такі пільги: першочергове відведення земельних ділянок для індивідуального житлового будівництва, садівництва і городництва¹⁸⁸.

Надання у власність земельних ділянок здійснюється у порядку, визначеному статтею 118 Земельного кодексу України, за умови, що учасник бойових дій не скористався своїм правом на безоплатне отримання у власність земельної ділянки та надав відповідний документ, що посвідчує його участь в антитерористичній операції (посвідчення, довідка, наказ тощо)¹⁸⁹. Земельні ділянки можуть бути надані військовослужбовцям у власність у межах норм безоплатної приватизації, визначених статтею 121 Земельного кодексу України, а саме у таких розмірах:

- для ведення садівництва – не більше 0,12 га;
- для ведення особистого селянського господарства – не більше 2,0 га;
- для будівництва та обслуговування жилого будинку, господарських будівель і споруд (присадибна ділянка) у селах – не більше 0,25 га, у селищах – не більше 0,15 га, в містах – не більше 0,10 га;
- для індивідуального дачного будівництва – не більше 0,10 гектара.

На жаль, поряд із реалізацією законних прав ветеранів на отримання у власність земельних ділянок із вільних земель державної або комунальної власності в Україні набирає обертів нова схема рейдерського захоплення. Найперше підшуковують підходящі вільні земельні ділянки за межами населених пунктів (за участі працівників Держгеокадастру). Потім здійснюється вибір громадян із числа тих, які мають першочергове право на отримання в приватну власність земельних ділянок (учасників АТО та членів сімей воїнів, які загинули на війні), яким допомагають підготувати всі документи за певну плату (500–1000 у.о.)¹⁹⁰. Після виділення ділянок, підготовки технічної

¹⁸⁸ Закон України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту» від 24.10.2020 р. № 3551-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3551-12#Text>

¹⁸⁹ Земельний кодекс України від 16.10.2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2768-14#Text>

¹⁹⁰ Ухвала суду. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/84341777>

документації, підписання наказу Держгеокадастру на передачу цих ділянок у приватну власність, ця земля передається іншим особам.

Локація: село Софіївська Борщагівка Києво-Святошинського району Київської області

Саме таким чином було відчужено 323 га земель сільськогосподарського призначення в Києво-Святошинському районі (виділених для 163 осіб, частина з яких мали статус учасника ОТО). Станом на 30.07.2019 р. начальником Головного управління Держгеокадастру в Київській області було підписано накази про передачу цим особам у приватну власність ділянок у розмірі 323 га, а вже 14.08.2019 р. 70 га із цих земель було внесено до Статутного капіталу ТОВ «Фермери Київщини» Юрія Ревізука¹⁹¹.

Локація: село Рачин Горохівського району Волинської області

Без погодження із сільрадою у місцевому відділі Держгеокадастру з фермером було достроково розірвано договір оренди на поле розміром 67 га (оскільки поле розташоване за межами сільського населеного пункту, то, відповідно, перебуває у розпорядженні Держгеокадастру). У 2019 р. поле самовільно засіяли соняшником невідомі особи, а потім його розділили на ділянки по 2 га і передали у приватну власність (за рекордні строки виготовивши всю документацію). Зі слів заступниці голови геокадастру Волинської області Олени Ланевич ці ділянки віддано 26 ветеранам АТО, які є мешканцями інших областей України, в той час як серед місцевих жителів села Рачин (вчителів, медиків, фермерів) є черга на землю та й серед місцевих АТОвців теж чимало бажаючих реалізувати своє законне право на землю¹⁹².

Мало того, що спекуляція на законних правах та статусі ветеранів погіршує привабливість зазначеної соціальної ініціативи, так ще й передача ветеранам – не жителям сіл – земель, які перебувають у громадському використанні (сіножатей, пасовищ), значно поглиблює

¹⁹¹ СБУ розслідує, як учасників АТО за \$500 використали для виведення 232 га земель «Пущі-Водиці». URL: <http://nashigroshi.org/2019/10/04/sbu-rozsliduie-iak-uchasnykiv-ato-za-500-vykorystaly-dlia-vyvedennia-232-ha-zemel-pushchi-vodytsi/>

¹⁹² На Волині геокадастр роздав землю місцевої громади у приватні руки. URL: <https://www.volynnews.com/news/all/na-volyni-heokadastr-rozdav-zemliu-mistsevoyi-hromady-u-pryvatni-ruky/>

соціальну напругу в суспільстві та порушує права місцевого населення.

Участь організацій громадянського суспільства в забезпеченні сталого землекористування

Локація: с. Личкове, Личківська сільська рада Магдалинівського району Дніпропетровської області

Мале приватне підприємство «ОРИПЬ» орендовану ділянку використовувало не за цільовим призначенням – сіножаті було розорано і засіяно сільськогосподарськими культурами, проводилася їх обробка отрутохімікатами, у т.ч. з повітря. Всі ці дії відбувалися на території природно-заповідного фонду – Приоріельського заказника¹⁹³.

Активісти громадського формування «Екологічний патруль» отримали перемогу в суді апеляційної інстанції у справі проти фермера, який орендував земельну ділянку в межах заповідної території. «Це перша практика в Україні, коли суд став на сторону громадськості, а не бізнесу. Хоч і не з першого разу. Ми відстояли дострокове розірвання договору з Магдалинівською райдержадміністрацією та повернули землі громаді», – заявили представники «Екопатруля»¹⁹⁴.

Громадська організація «Українська природоохоронна група» – UNCG проводить роботу з виявлення масштабного незаконного розорювання природних територій та порушення земельного законодавства в межах територій природно-заповідного фонду (ПЗФ).

За останні місяці UNCG направили понад 40 звернень щодо розорювання степів та лук у межах заказників. За цими зверненнями до ЄРДР внесено шість справ за незаконне користування та виділення земель у приватну власність у низці об'єктів ПЗФ на Чернігівщині.

Гідрологічна пам'ятка природи «Заплавні озера». За результатами розгляду Чернігівською місцевою прокуратурою від 03.04.2020 було відкрите кримінальне провадження за ч. 1 ст.252 ККУ. Крім того, за

¹⁹³ Випуск 2: Что происходит в Приорельском заказнике. URL: <https://ecopatrol.com.ua/video/vypusk-2-chto-pro-ishodit-v-priorel-skem-zakaznike>

¹⁹⁴ Активісти відсудили у фермера землі заповідника. URL: <https://kurkul.com/news/21483-aktivisti-vidsudili-u-fermera-zemli-zapovidnika>

фактом розорювання прибережних захисних смуг за межами с. Кладьківка розпочали кримінальне провадження щодо території, прилеглої до заказника. Після звернення UNCG Держекоінспекція в Чернігівській області зафіксувала розорювання землекористувачем В. Оханько та орендарем агрофірми «Кладьківка» земель зі східного боку озера Колодянка. Ці землі були розорані та засіяні зерновими культурами.

Утім, ДЕІ повідомила, що перевірку меж та відстаней розораних земель до дзеркала води озер у меженний період, за якими визначалась площа до заповідання, не призначено через пандемію. Тож ДЕІ видала Куликівській селищній раді припис щодо встановлення меж розораних земель, відстані їх до «Заплавних озер» та законності розпаювання земельних ділянок, прилеглих до цих озер з урахуванням їх прибережних захисних смуг¹⁹⁵.

Самозахоплення земель

Локація: Красненська сільська рада Кобеляцького району Полтавської області

Прокуратура Полтавської області забезпечила реальне виконання рішення Кобеляцького районного суду про звільнення земельної ділянки сільськогосподарського призначення, яку самовільно зайняв місцевий житель. Ідеться про землю площею 20 га та вартістю понад 600 тис. грн, розташовану на території Красненської сільської ради Кобеляцького району.

Позов прокуратури, заявлений в інтересах держави в особі управління Держгеокадастру у Полтавській області, суд задовольнив у квітні 2019 року¹⁹⁶.

Таким чином, основними причинами просторової несправедливості в землекористуванні на рівні ОТГ є:

- розпорошення контролюючих функцій між різними органами; їх недостатнє матеріально-технічне забезпечення сучасним обладнанням;

¹⁹⁵ Українська природоохоронна група – UNCG. URL: <https://www.facebook.com/UkrainianNatureConservationGroup/posts/557444441610389?tn=K-R>

¹⁹⁶ За позовом прокуратури Полтавщини у власність територіальної громади повернуто землю вартістю понад 600 тис. грн. URL: https://pol.gp.gov.ua/ua/news.html?_m=publications&_c=view&_t=rec&id=271840

- часті кадрові перестановки в регіональних відділеннях Держгеокадастру, що фактично призводить до втрати контролю над ситуацією в місцевому землекористуванні;

- махінації (рейдерське захоплення) з використанням земель державної та комунальної власності, виділених та переданих у приватну власність учасникам АТО;

- сільські голови (голови ОТГ) не протидіють, а подекуди навіть сприяють (що є проявами корупції) агресивному використанню земельних ресурсів, розорюванню заплав, пасовищ, схилів, ярів та інших земель, що належать до природозаповідного чи природоохоронного фонду, – як наслідок, по всій Україні спостерігаємо масове використання земельних ділянок із порушенням цільового призначення або взагалі без документів;

- інерційність способу життя сільських жителів, нерозуміння способів наповнення місцевих бюджетів, що проявляється в протистоянні продажу прав оренди на земельні ділянки комунальної власності, які використовуються як пасовища.

Шляхи подолання проявів просторової несправдливості в землекористуванні:

- фіксація конкретних випадків порушення в землекористуванні за участю представників поліції, прокуратури; екоінспекторів; доведення справ до суду;

- залучення ЗМІ, громадських правозахисних організацій, юристів для надання розголосу неправомірному землекористуванню та задля контролю за процесом вирішення проблеми.

НАПРЯМИ ТА МЕХАНІЗМИ РУХУ ДО ПРОСТОРОВОЇ СПРАВЕДЛИВОСТІ У РОЗВИТКУ СІЛЬСЬКИХ ТЕРИТОРІЙ

4.1. Сільськогосподарське землекористування як економічне підґрунтя справедливого сільського розвитку

Земля є найбільш важливим ресурсом, особливості розподілу та використання якого можуть суттєво впливати на справедливість соціального і просторового розвитку, зокрема й на рівні ОТГ. Земельні угіддя сільськогосподарського призначення розглядаються як один із секторів, що піддається найбільшому негативному впливу неефективних управлінських рішень, які призводять до утисків і дискримінації на сільських територіях, а отже, продукують несправедливість – як соціальну, так і просторову. Натомість адекватні рішення щодо врахування фактичних чи потенційних вигід від використання земельних ресурсів (землекористування) при формуванні економічного підґрунтя сільського розвитку здатні сприяти досягненню просторової та соціальної справедливості.

Як уже зазначалося, метою землекористування є отримання найвищої користі, найвищого ефекту від землі за умови дотримання вимог її збереження і поліпшення. Оскільки в Україні, за Конституцією, земля є об'єктом права власності усього народу та основним національним багатством, користь від її використання на конкретних територіях, зокрема й у межах ОТГ, мають отримувати не лише її безпосередні користувачі та власники, а й жителі цих територій (у формах задоволення потреби у працевлаштуванні, поліпшення умов життя та доступу до суспільних благ і послуг, подолання просторової та інформаційної ізоляції тощо), а також усе суспільство (диверсифікація сільської економіки, сприяння її переходу на засади сталого розвитку, посилення внутрішньої продовольчої безпеки). Йдеться не лише про ту частину доданої вартості, створюваної у процесі виробництва сільськогосподарської продукції, яка через різні види податків і платежів акумулюється у державному та місцевих бюджетах, соціальних фондах, а про всю додану вартість, що формується в агропродовольчій сфері, а також

про суспільні блага, що продукуються у сільському господарстві: продовольче самозабезпечення, збереження природних ресурсів і ландшафтів, біорізноманіття та довкілля, відтворення селянства тощо.

Зазначене означає дотримання вимоги виконання суспільної функції землі, яка, серед іншого, передбачає забезпечення реалізації фундаментальних прав людини на безпечне продовольство та достатню кількість продуктів харчування національного виробництва для гарантування продовольчого суверенітету, а також забезпечення реалізації прав селян на гідні засоби для існування за місцем проживання як фундаментального права людини¹⁹⁷. Останнє значною мірою характеризує сутність сільськогосподарського землекористування як економічного підґрунтя справедливого сільського розвитку. На жаль, різні категорії виробників сільськогосподарської продукції (сільськогосподарських землекористувачів) виконують цю функцію далеко не повною мірою.

Варто підкреслити, що в процесі ринкових трансформацій в аграрному секторі сформувались істотні деформації, чітко окресливши його дуальну структуру. Дуальна структура аграрного виробництва в Україні представлена *корпоративним* (агрохолдинги, самостійні сільськогосподарські підприємства, великі фермерські господарства, що функціонують на основі оренди землі та найманої праці) та *індивідуальним* (сімейні фермерські та особисті селянські господарства) секторами. Роль цих секторів у використанні земельних та інших ресурсів сільських територій та у формуванні фінансової бази сільського розвитку не рівноцінна.

Назагал поширеною є думка, що сільськогосподарські підприємства корпоративного сектора, які використовують великі земельні масиви на засадах оренди, не забезпечують навіть простого відтворення природної (біологічної) родючості ґрунтів. Про це свідчать відомості про зменшення вмісту гумусу в ґрунті¹⁹⁸, ерозію

¹⁹⁷ Геєць В.М., Сіденко В.Р., Лібанова Е.М. та ін. Суспільне значення землі для сучасності та майбутнього України. *Дзеркало тижня. Україна*. 9–15 листопада 2019. № 42.

¹⁹⁸ Скрильник В.Є., Гетманенко В.А., Кутова А.М., Товстий Ю.М. Баланс гумусу в чорноземі опідзоленому важкосуглинковому під впливом курячого посліду та компостів на його основі. *Вісник аграрної науки*. 2020. № 4. С.22.

та виснаження ґрунтів. Не забезпечують вони збереження й інших видів природоресурсного потенціалу сільських територій – води, повітря, природних ландшафтів, біорізноманіття; по-хижацькому використовують місцеву дорожньо-транспортну інфраструктуру, призводять до звуження сфери прикладання праці на селі¹⁹⁹. Все це завдає шкоди сільському життєвому середовищу, погіршує умови проживання місцевого населення. Натомість суб'єкти господарювання індивідуального сектора ощадливіше ставляться до ресурсного потенціалу села у процесі виробництва сільськогосподарської продукції, оскільки він є одночасно і потенціалом забезпечення їхньої життєдіяльності.

Певне уявлення про місце корпоративного та індивідуального секторів у сільськогосподарській галузі та їх внесок у відтворення потенціалу (розвиток) сільських територій дають статистичні дані. В сільськогосподарській статистиці вони загалом представлені за категоріями господарств «сільськогосподарські підприємства», що включає й фермерські господарства, та «господарства населення»; у статистиці національних рахунків – за інституційними секторами «нефінансові корпорації» і «сектор загального державного управління» та «домашні господарства». Правда, існують деякі відхилення у відображенні у згаданих статистичних джерелах авторського трактування корпоративного та індивідуального секторів сільського господарства, але вони не впливають на подальші оцінки результатів їх діяльності (табл. 4.1.1).

Як видно із табл. 4.1.1, співвідношення між корпоративним та індивідуальним секторами у *виробництві (випуску)* продукції сільського господарства і, можна припустити, у використанні (визискуванні) ресурсів сільських територій у 2011–2018 рр. змінювалось на користь корпоративного сектора. У постійних цінах 2010 р. частка цього сектора зросла, а індивідуального, відповідно, зменшилась на 10,5 в.п., а в ринкових цінах – на 12,2 в.п. Як наслідок, співвідношення між корпоративним та індивідуальним секторами за випуском продукції в ринкових цінах у 2018 р. становило 63,5 : 36,5%.

¹⁹⁹ Жук В.М. Обіг земель сільськогосподарського призначення в селозберігаючій моделі аграрного устрою України: наукова доповідь. Київ, ННЦАЕ. 2017. С. 16–19, 23–24.

Таблиця 4.1.1

**Секторальний розподіл результатів господарювання
в аграрній сфері України**

Показники	Корпоративний сектор		Індивідуальний сектор	
	2010 р.	2018 р.	2010 р.	2018 р.
1. Валова продукція сільського господарства у постійних цінах 2010 р.				
- обсяг, <i>млрд грн.</i>	94,1	158,3	100,8	111,1
- частка в загальному обсязі, %	48,3	58,8	51,7	41,2
2. Випуск продукції сільського, лісового і рибного господарства в основних (ринкових) цінах				
- обсяг, <i>млрд грн.</i>	97,1	553,7	92,3	318,3
- частка в загальному обсязі, %	51,3	63,5	48,7	36,5
3. Валова додана вартість (ВДВ)				
- обсяг, <i>млрд грн.</i>	35,5	208,5	44,9	152,7
- частка в загальному обсязі, %	44,2	57,7	55,8	42,3
4. Розподіл ВДВ				
4.1. Оплата праці найманих працівників				
- обсяг, <i>млрд грн</i>	16,9	73,2	0,4	1,0
- частка в ВДВ, %	47,6	35,1	0,1	0,1
4.2. Валовий прибуток, змішаний дохід				
- обсяг, <i>млрд грн</i>	18,6	135,3	44,5	151,7
- частка в ВДВ, %	52,4	64,9	99,9	99,9

Джерело: складено за даними: Сільське господарство України, 2018. Стат. збірник / Держстат України. Київ, 2019. С. 46; Національні рахунки України за 2018 рік. Стат. збірник / Держстат України. Київ, 2020. С. 63, 73, 98, 108, 113, 128.

Ще більше – на 13,5 в.п. – змінилось на користь корпоративного сектора співвідношення часток *валової доданої вартості* у сільському господарстві. Якщо у 2010 р. воно становило 44,2 : 55,8%, то у 2018 р. – 57,7 : 42,3%. Разом із цим показник валової доданої вартості (ВДВ) демонструє істотно вищі пропорції в результатах створюваної діяльності господарюючих суб'єктів, ніж показник випуску продукції, і свідчить про те, що частка індивідуального сектора за цією

характеристикою залишається співмірною з часткою корпоративного сектора.

Щодо внеску зазначених секторів у відтворення ресурсного потенціалу сільських територій і формування економічного підґрунтя сільського розвитку, то про нього найкраще свідчить розподіл доданої вартості на дохід працівників, зайнятих у виробництві, та прибуток підприємств. У корпоративному секторі частка оплати праці найманих працівників у ВДВ зменшилась від 47,6% у 2010 р. до 35,1% у 2018 р., а частка валового прибутку збільшилась від 52,4 до 64,9%. У 2018 р. абсолютні значення цих показників становили відповідно 73,2 та 135,3 млрд грн. Слід зазначити, що показник «оплата праці найманих працівників» у статистиці національних рахунків включає не лише заробітну плату, а й внески до фондів соціального страхування, а також умовно обчислені витрати роботодавців на соціальні потреби. До них відносяться вартість різних видів матеріальної допомоги працівникам та їхнім сім'ям, витрати на соціально-культурні заходи, поліпшення матеріально-технічного стану й утримання закладів соціальної сфери, розвиток місцевої інфраструктури тощо.

Скорочення частки оплати праці у ВДВ корпоративного сектора можна трактувати як відносне зменшення його внеску у відтворення трудового та інфраструктурного потенціалу сільських територій. Про це зменшення свідчить і той факт, що серед працівників корпоративного сектора сьогодні вагому частину становлять висококваліфіковані робітники масових професій (трактористи, комбайнери тощо), а також спеціалісти та управлінський персонал, які не є жителями сіл. Тож не вся сума коштів, відображена за напрямом «оплата праці найманих працівників», насправді служить економічним підґрунтям сільського розвитку. В індивідуальному ж секторі практично вся валова додана вартість у формі змішаного доходу домогосподарств і оплати праці залучених на сезонні роботи найманих працівників потрапляє у розпорядження безпосередніх виробників сільськогосподарської продукції (152,7 млрд грн у 2018 р.).

Окрім заробітної плати найманим працівникам, сільськогосподарські підприємства виплачують орендну плату власникам земельних ділянок (паїв) та майнових паїв, яка у 2018 р. становила 44,4 млрд грн. Більшість отримувачів орендної плати – сільські жителі, решта – власники паїв та спадкоємці, які не

проживають у селах; отже, орендна плата є одним із джерел задоволення потреб сільських родин і, відповідно, формування економічної бази сільського розвитку.

Таким чином, якщо знехтувати тим, що певна частина орендної і заробітної плати виплачується особам, які не проживають у селах, то виявляється, що внесок корпоративного сектора у формування економічної бази сільського розвитку (73,2 млрд грн оплати праці + 44,4 млрд грн орендної плати = 117,6 млрд грн) на 23% менший, ніж внесок індивідуального сектора (152,7 млрд грн). Якщо ж урахувати, що від чверті до третини згаданих виплат корпоративного сектора припадає на міських мешканців, то розрив між секторами зросте до 42–48% на користь індивідуального сектора.

Із викладеного випливає, що з позицій просторової та соціальної справедливості корпоративний сектор більше визискує ресурсів сільських територій, ніж вкладає у їх відтворення, «виводячи» значну частину створеної доданої вартості за їх межі. Індивідуальний сектор практично повністю спрямовує створену ВДВ на власне відтворення, тобто на забезпечення розвитку виробничої і соціальної сфер за місцем функціонування, більше дбає про збереження родючості використовуваних ним земель, а також інші складові довкілля, що є середовищем життєдіяльності села. Сільські жителі – виробники сільськогосподарської продукції регулярно інвестують кошти у відтворення свого людського потенціалу та розвиток сільських територій (житлове будівництво, розвиток місцевої інфраструктури, благоустрій сіл тощо). Отже, досягнення просторової справедливості у сільськогосподарському землекористуванні для забезпечення сталого розвитку сільських територій нерозривно пов'язане зі сприянням збереженню, поширенню і всебічному прогресу індивідуального сектора – сімейних (малих) форм господарювання у сільському господарстві.

Викладене вище свідчить про безпідставність недавно висунутих пропозицій про запровадження однакового податкового навантаження на всіх власників та користувачів земельних ділянок сільськогосподарського призначення. Вони викладені у законопроектах № 3131 про внесення змін до Податкового кодексу України та інших Законів України щодо дегінізації виробництва

сільськогосподарської продукції: №3131-1 про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких інших законодавчих актів України щодо удосконалення системи оподаткування у сфері земельних відносин і сільського господарства, № 3131-2 про внесення змін до Податкового кодексу України та інших Законів України щодо стимулювання оброблення сільськогосподарських угідь і, нарешті, № 3131-д про внесення змін до Податкового кодексу України та інших Законів України щодо дегінізації виробництва сільськогосподарської продукції, який є фінальною версією попередніх законопроектів та нібито враховує висловлені щодо них зауваження.

Основним аргументом запровадження однакового податкового навантаження на всіх власників та користувачів сільськогосподарських земель – «поставленого податкового зобов'язання – ППЗ» названо необхідність виведення з тіні приблизно 12 млн га землі, які перебувають в оренді виробників сільськогосподарської продукції без документального оформлення орендних відносин. При цьому орендарі не сплачують єдиний податок 4-ої групи і земельний податок з кожного гектара використовуваної таким чином землі, податок на доходи фізичних осіб (ПДФО) з орендної плати, яку вони видають орендодавцям «у конвертах», військовий збір, єдиний соціальний внесок (ЄСВ) тощо. Це ставить їх у привілейоване становище порівняно з сумлінними орендарями, а податкова система держави щорічно недоотримує, за різними підрахунками, 6–22 млрд грн на рік²⁰⁰.

Передбачалося, що ППЗ запроваджуватиметься у розмірі 5% від нормативної грошової оцінки землі (НГО); в середньому по Україні це мало би становити приблизно 1400 грн з 1 га на рік. Поставлене податкове зобов'язання нараховувалося б для кожного власника (орендаря) земельної ділянки, з нього вираховувалася б сума фактично сплачених чинних податків і зборів, а різницю необхідно було би доплатити. Вважається, що загальний обсяг платежів, які сьогодні сплачують «сумлінні» суб'єкти господарювання в сільському

²⁰⁰ Податковий мінімум на сільськогосподарські землі: як вивести з тіні 12 млн га? URL: <https://agropolit.com/spetsproekty/709-podatkoviy-minimum-na-silskogospodarski-zemli-yak-vivesti-z-tini-12m>

господарстві, практично покриває ППЗ і вони нічого більше не доплачуватимуть (або доплачуватимуть невеликі суми). Основними ж платниками ППЗ стануть тіньові орендарі земельних ділянок, а також малі виробники сільськогосподарської продукції, у т.ч. сімейні фермерські та особисті селянські господарства. В останній версії законопроекту (№ 3131-д) розмір ППЗ для великих і середніх підприємств зменшено до 4,5%, а для малих – до 2% від НГО землі, передбачено запровадження дворічного перехідного періоду з нульовою ставкою²⁰¹. Не поширюватиметься ППЗ і на земельну площу до 1 гектара.

Незважаючи на зазначені зміни, запропонований шлях детінізації сільськогосподарського землекористування залишається хибним. Автори законопроекту, апелюючи до необхідності встановити однакове за сутністю (хоч і різне за розміром) податкове навантаження для всіх власників та користувачів земельних ділянок сільськогосподарського призначення, повністю ігнорують принципи соціальної справедливості, економічності оподаткування, які визначені Податковим кодексом України. Як наслідок перебільшеної уваги до одних принципів і нехтування іншими, пропонується методологічно абсурдна ініціатива: застосувати однаковий підхід до оподаткування різних за характером господарювання і виконуваними соціально-економічними функціями сімейних фермерських і особистих селянських господарств та великих комерційно спрямованих аграрних формувань. Ця податкова новація має незрозумілу природу та за своїм характером схожа на штрафну санкцію (конфіскацію) для власників/користувачів земельних ділянок із запровадженням солідарної відповідальності за чужі злочини, оскільки розраховується, відштовхуючись від доходу умовно ймовірного, а не реально отриманого селянами.

Законопроект № 3131-д є дискримінаційним щодо **суб'єктів** сільськогосподарського малого підприємництва, зокрема мікропідприємництва, які не **мають** можливості зменшувати **податкове** зобов'язання за рахунок інших податків та зборів. **Водночас** цим завжди послуговуватимуться великі та середні

²⁰¹ Шмыгаль поддержал доработанный законопроект №3131-Д о детенизации в АПК. URL: <https://ukranews.com/news/713949-detenizatsiya-budet-sposobstvovat-razvitiyu-malogo-i-srednego-fermerstva>

агроформування, для яких із запровадженням ППЗ рівень фіскального навантаження не зміниться або ж зміниться неістотно.

Новації законопроекту руйнують конкурентне середовище в аграрній сфері, викликають зростання податкового навантаження на суб'єктів малого підприємництва, тим самим ставлячи їх у ще більш нерівні умови на ринку, та неминуче призведуть до знищення перших паростків підприємництва на селі. У разі набуття законопроектом 3131-д статусу закону цілком реально, за відсутності ефективної системи державної підтримки сільсько-господарського МСП, слід очікувати виходу з аграрного бізнесу малих виробників («одноосібників»), зростаючого домінування агрохолдингів та великих агроформувань з усіма негативними наслідками для розвитку сільських територій.

Законопроект 3131-д:

- є алогічним, оскільки штучно, *de facto*, визнає усіх власників земель сільськогосподарського призначення суб'єктами підприємницької діяльності, змушуючи їх розраховувати поставлене податкове зобов'язання;

- дублює земельний податок та має аналогічну базу оподаткування. В законопроекті відсутнє належне економічне обґрунтування, натомість він містить цілу низку довільних трактувань. Вислови «гінізатори», «мінімізатори» є проявом відвертої неповаги до громадян України, мільйонів власників земельних ділянок сільськогосподарського призначення, котрі добросовісно сплачують земельний податок – плату за землю відповідно до чинного законодавства;

- є маніпулятивним, оскільки, на нашу думку, хибно та досить викривлено відображає реальне податкове навантаження для різних форм господарювання;

- практично нівелює задекларований державою курс на розвиток сімейних фермерських господарств, сільський розвиток. Адже такі господарства втрачають привабливість ще й з огляду на простоту ведення бізнесу, зокрема щодо обліку та оподаткування;

- звужує права громадян України – власників особистих селянських господарств, які не є суб'єктами підприємницької діяльності та мають право мати у власності для такої діяльності до 2 гектарів землі, замість 1 гектара, що передбачає законопроект 3131-д;

- створює передумови для корупції при перевірці правильності розрахунку ППЗ;
- істотно підвищує вартість системи адміністрування податків, адже потрібно буде перевіряти розрахунки ППЗ, зроблені мільйонами власників земельних ділянок.

Важливо звернути увагу на те, що власниками земельних ділянок здебільшого є люди похилого віку, для яких розрахунки та сплата ППЗ можуть спричинити значні труднощі.

Зважаючи на існування штрафних санкцій за заниження суми річного податкового зобов'язання, розрахованого з урахуванням загального поставленого податкового зобов'язання за несвоєчасну сплату узгодженого податкового зобов'язання, можна очікувати втрати такими особами земельної ділянки через механізм стягнення податкової заборгованості з її наступним примусовим відчуженням у рахунок сплати такої заборгованості Цілком зрозуміло, хто надалі стане власником такої земельної ділянки.

Активне лобіювання запровадження ППЗ окремими учасниками аграрного ринку можна розцінювати не тільки як боротьбу із «одноосібниками» – конкурентами, а й напередодні відкриття ринку земель, створення умов, за яких власність на землю стане обтяженням та спонукатиме людей продавати свої земельні ділянки.

Законопроект 3131-д – не про детінізацію, а про тотальну монополізацію аграрної економіки, про майбутнє зростання безробіття у сільській місцевості, про подальше, але вже прискорене, обезлюднення сіл. Законопроект намагається боротися насамперед із наслідками, а не з глибинними причинами тінізації відносин в аграрному секторі (як-от відсутність доступу до кредитів для дрібних сільгоспвиробників, зарегульованість орендних відносин, складність податкового адміністрування та обліку, брак інформації, корупція у земельних відносинах тощо).

Враховуючи викладене, слід визнати, що законопроект про детінізацію виробництва сільськогосподарської продукції (сільськогосподарського землекористування) насправді лобіює інтереси виключно великого агробізнесу та може призвести до неоправданих наслідків для розвитку як сільського господарства, так і сільської місцевості загалом. Він не відповідає принципам просторової справедливості у землекористуванні. Його прийняття, можливо, й

сприятиме збільшенню податкових надходжень від виробників сільськогосподарської продукції у найближчі декілька років після перехідного періоду, але в кінцевому підсумку призведе до ще більшого викривлення сільськогосподарської структури у бік її латифундизації, витіснення селянського (фермерського) типу господарювання, який є основою аграрного устрою в розвинених суспільствах, підриву економічної бази сільського розвитку в Україні.

4.2. Посилення контролю за дотриманням просторової справедливості у землекористуванні

В Україні більшість інвестицій в агробізнес здійснюються за недостатнього контролю держави за землекористуванням у контексті забезпечення просторової справедливості. Як свідчить досвід країн, що розвиваються, у соціальному сенсі інвестиції в землю дають неоднозначні результати. Вони можуть принести користь місцевим громадам, надавши дрібним фермерам більший доступ до капіталу, технологій, знань та ринків збуту, а також забезпечити макроекономічні вигоди, такі як збільшення економічного зростання та сільськогосподарського виробництва і при цьому ці ж проєкти часто можуть завдавати шкоди місцевому населенню, стимулювати процеси втрати прав та доступу до землі та інших природних ресурсів, що негативно позначається на продовольчій безпеці та житті сільських жителів. Як вихідний пункт, слід взяти до уваги найкращі міжнародні практики землекористування, такі як *Добровільні керівні принципи щодо відповідального управління землекористуванням, рибним господарством та лісами в контексті національної продовольчої безпеки* (розроблено Комітетом ООН з питань продовольчої безпеки, схвалено Генасамблеєю ООН 21 грудня 2012 р.). Вони є першим міжнародним документом, який застосовує підхід, заснований на правах людини, до управління землею, рибальством та лісами та визначають принципи та прийняту на міжнародному рівні практику, щодо підготовки і впровадження норм та законів, що стосуються управління землекористуванням.

Загальні принципи відповідального управління ресурсами передбачають, що держави повинні: визнавати та поважати права

законних власників на володіння та користування ресурсами; захищати ці права та створювати умови їх вільної реалізації; забезпечувати рівний доступ до системи правосуддя для врегулювання порушень прав володіння та користування ресурсами; запобігати спорам та конфліктам у процесі реалізації прав власності та використання ресурсів через прояви корупції чи застосування сили²⁰².

Добровільні керівні принципи знайшли своє відображення в національній політиці та прикладних кейсах багатьох країн: у Бельгії, Німеччині – використання Добровільних керівних принципів як адвокаційного інструменту захисту для більш справедливого та стійкого доступу до землі (підвищення обізнаності); в Італії – Добровільні керівні принципи як інструмент поліпшення доступу до землі та відповідального управління природними ресурсами: досвід регіону Лаціо та Риму (в межах законотворчої та політичної діяльності); у Нідерландах – обговорення на академічній конференції (підвищення обізнаності); Сербія – Проєкт управління нерухомістю Сербії (розвиток потенціалу); Таджикистан – Проєкт реєстрації нерухомості (розвиток потенціалу)²⁰³.

Показовими є такі прикладні кейси імплементації Добровільних керівних принципів: у Німеччині Технічний університет Мюнхена включив положення Добровільних керівних принципів до частини своїх навчальних курсів; у Сьєрра-Леоне уряд використав Добровільні керівні принципи для перегляду кількох правових та політичних процесів; в Уганді розроблялося програмне забезпечення для управління земельними ресурсами, яке відповідає Добровільним керівним принципам. Організації громадянського суспільства та їх об'єднання беруть участь у розробленні інструментів моніторингу, щоб визначити, чи відповідає практика землеволодіння та

²⁰² Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Tenure of Land, Fisheries and Forests in the Context of National Food Security / Food and agriculture organization of the United Nations. Rome, 2012. 40 p. URL: <http://www.fao.org/3/a-i2801e.pdf>

²⁰³ Experiences and good practices in the use and application of the Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Tenure of Land, Fisheries and Forests in the Context of National Food Security (VGGT) – Summary and Key Elements. URL: <http://www.fao.org/3/a-mr218e.pdf>

землекористування Керівним принципам; великі компанії, такі як Кока-кола, Пепсі-кола та інші, враховують, чи вирощується цукор, який вони закупають, із дотриманням Добровільних керівних принципів²⁰⁴.

В Україні Добровільні керівні принципи наразі ще не набули належної імплементації в практику державного управління питаннями землекористування, хоча ми є членами – засновниками ООН та тісно співпрацюємо з ФАО, що вочевидь накладає на нас певні зобов'язання щодо їх практичного впровадження. У Рекомендаціях ФАО щодо земельного законодавства в Україні (листопад 2018 р.)²⁰⁵ щодо необхідності приведення законодавчих норм до Добровільних керівних принципів зазначається таке: не концентруватися виключно на розвитку сільського господарства, а й враховувати пріоритети та потреби місцевого розвитку.

Ці Принципи повинні стати важливим інструментом формування земельних відносин в Україні. У них, зокрема (параграф 1.2), наголошується на важливості розвитку земельної політики для реалізації та захисту прав вразливих та маргіналізованих людей, розвитку сільських територій, захисту навколишнього середовища та сталого економічного та соціального розвитку. У цьому ключі в інших параграфах відзначається важливість: поваги та захисту «законних прав користування землею» (4.4.); відповідальних інвестицій в сільське господарство, особливо для дрібних власників (12.3); вживання ефективних заходів для запобігання небажаним впливам на місцеві громади внаслідок спекуляції землею та концентрації земель (11.2); та розвитку механізмів моніторингу, що включають та залучають учасників (26.2)²⁰⁶. Тому актуальною є необхідність побудови національної та місцевої політики, правових та організаційних механізмів землекористування відповідно до Добровільних керівних

²⁰⁴ VGGT use and status of implementation worldwide. URL: <https://www2.sli.deshare.net/FAOoftheUN/vggt-use-and-status-of-implementation-worldwide-session-13>

²⁰⁵ FAO recommendations for land consolidation legislation in Ukraine. URL: http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/reu/europe/documents/events2018/landnet11/6B.4.pdf

²⁰⁶ Amosov Myhailo. The Land Question: land concentration and the agricultural land moratorium in Ukraine. URL: <https://commons.com.ua/en/moratorij-i-koncentracija/>

принципів, що дасть можливість: максимально дотримуватися прав людини; зважати на потреби особливо вразливих груп населення; вирішувати питання розвитку сільської місцевості, охорони довкілля; запобігати спекуляції та надмірній концентрації земель; враховувати інтереси дрібних товаровиробників; розвивати механізми моніторингу землекористування на національному, регіональному та місцевому рівнях (рис. 4.2.1).

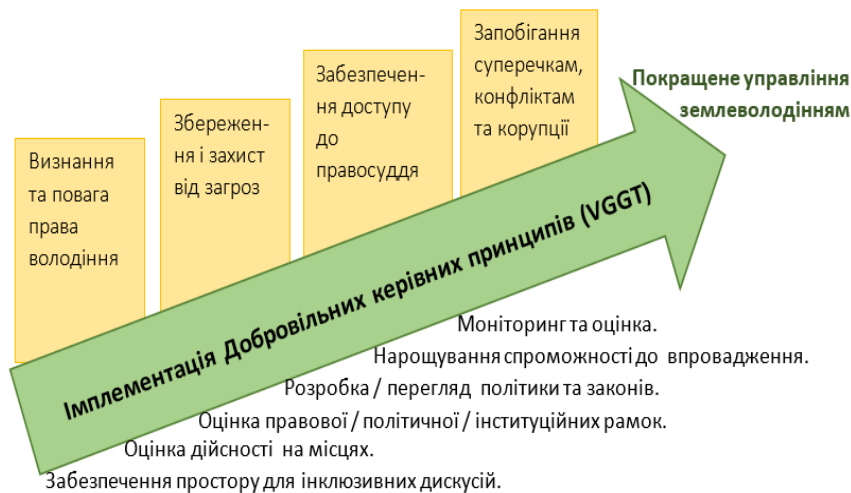


Рис. 4.2.1. Можливості використання Добровільних керівних принципів²⁰⁷

Джерело: VGGT use and status of implementation worldwide. URL: <https://www2.sli-deshare.net/FAOoftheUN/vggt-use-and-status-of-implementation-worldwide-session-13>

Існують можливості використання Добровільних керівних принципів для підвищення рівня безпеки землеволодіння та вдосконалення управління земельними ресурсами з метою посилення участі держави у забезпеченні дотримання просторової справедливості в землекористуванні. Це передбачає:

²⁰⁷ VGGT use and status of implementation worldwide. URL: <https://www2.sli-deshare.net/FAOoftheUN/vggt-use-and-status-of-implementation-worldwide-session-13>

- співпрацю з організаціями громадянського суспільства та іншими партнерами для створення платформ із багатьма зацікавленими сторонами, як зазначено у Розділі 26 Керівних принципів «Просування, застосування, моніторинг та оцінка», відповідно до національних пріоритетів у межах норм закону;
- підтримку та популяризацію ідей Керівних принципів (виробництво та просування матеріалів місцевими мовами);
- співпрацю з ФАО з метою проведення правової оцінки законів про землеволодіння та інститутів управління землею, включаючи оцінку гендерної рівності;
- роботу на регіональних міжурядових форумах з метою створення систем відстеження прогресу держави у напрямі до стандартів прав людини;
- підвищення якості збору даних та прозорості даних про землю та пов'язаних з нею прав власності;
- добровільні звіти перед Комітетом ООН з продовольчої безпеки (CSF) про цілі, спрямовані на зміцнення управління правами володіння та прогрес у дотриманні законодавства, політики та практики²⁰⁸.

Держава повинна виступати в ролі арбітра, який регулює взаємини між інвесторами та власниками земельних ділянок з метою досягнення цілей сталого розвитку та забезпечення інтересів усіх зацікавлених сторін.

За умов відкриття земельного ринку скасування мораторію повинно насамперед принести користь власникам земель, малим фермерам та місцевим громадам. Потрібно запобігти подальшій концентрації землі обмеженою кількістю землекористувачів. Для того щоб досягти найбільш повного ефекту, дрібні власники та малі фермерські господарства повинні мати доступ до цільових

²⁰⁸ Strengthening Land Governance: Lessons from implementing the Voluntary Guidelines (on the Responsible Governance of Tenure of Land, Fisheries and Forests in the Context of National Food Security). URL: https://www.researchgate.net/publication/303340553_Strengthening_Land_Governance_Lessons_from_implementing_the_Voluntary_Guidelines_on_the_Responsible_Governance_of_Tenure_of_Land_Fisheries_and_Forests_in_the_Context_of_National_Food_Security

інструментів фінансування, включаючи державну підтримку, доступ до кредитів та часткових кредитних гарантій. Є потреба в розробленні дієвих механізмів консолідації земель для запобігання їх роздробленості та сприянню трансформації дрібних господарств у комерційно вигідні для них формування. Земельна реформа повинна здійснюватися на базі гендерно-реалістичного підходу, заснованого на правах людини, з урахуванням інтересів найбільш маргіналізованих груп. Новим та слабким учасникам ринку доцільно надавати підтримку посиленими консультаційними послугами та безкоштовною юридичною допомогою.

Різноманітність проявів просторової несправедливості у землекористуванні зумовлює необхідність системного та різновекторного підходу до її подолання як на рівні формування відповідної державної політики, так і у процесі розпорядження та користування земельними ресурсами на місцевому рівні. В Україні дієва система комплексного забезпечення просторової справедливості у процесах місцевого розвитку поки що відсутня, хоча деякі її елементи діють (наприклад, механізм бюджетного вирівнювання). Контроль за дотриманням просторової справедливості у землекористуванні повинен бути однією із функцій такої системи, орієнтованої як на запобігання причинам виникнення несправедливості та нерівностей, так і на мінімізацію їх негативних наслідків. Дієвою така система може бути лише за умови тісної взаємодії органів державної влади, місцевого самоврядування та громадянського суспільства. Функції цих суб'єктів контролю повинні бути взаємодоповнюючими. Координуючу роль мало б виконувати Міністерство розвитку громад та територій України.

Крім очевидної синергії, комплексність підходу, що, зокрема, полягає в участі різних суб'єктів на національному та місцевому рівні у контролі за процесами виникнення просторової несправедливості у місцевому розвитку та її наслідками, може дозволити розмежувати вплив різних суб'єктів саме за тими сферами, де такий вплив буде найефективніший.

Наприклад, держава і зараз у різних формах контролює, чи не порушується земельне та екологічне законодавство у сфері земельних відносин та землекористування, маючи для цього необхідні важелі та можливості запобігати порушенням чи накладати необхідні санкції. Саме у цій сфері пріоритет держави як суб'єкта контролю є беззаперечним, а

сам контроль здійснюється на низовому рівні щодо безпосередніх землекористувачів. Проте цього недостатньо, оскільки багато проявів просторової несправедливості у землекористуванні мають місце в рамках чинного законодавства, не суперечать йому, а часто є навіть його наслідками. З огляду на це інша дуже важлива функція держави полягає в імплементації та застосуванні в процесі реалізації різних видів секторальної політики підходу, що базується на використанні принципів *rural proofing*²⁰⁹ щодо просторової справедливості у землекористуванні – убезпечення того, що нові ініціативи передбачають та містять запобіжники посиленню нерівностей на місцевому рівні чи інших ситуацій, які є ознаками просторової несправедливості. Таким чином *rural proofing* виступає тут як самоконтроль держави за встановлюваними правилами гри і реалізується цей контроль на національному рівні (на відміну від низового контролю за порушеннями законодавства безпосередніми землекористувачами).

Прикладом ситуації, коли державна політика стимулювання місцевого розвитку не повною мірою враховує потреби щодо згладжування нерівностей на місцевому рівні, які є ознаками просторової несправедливості, може служити розподіл між ОТГ інфраструктурної субвенції у 2016–2019 рр., яку з 2020 р. перейменували у субвенцію на підтримку розвитку ОТГ, але цього ж року відмінили змінами до бюджету. Така субвенція є одним із видів вигід, які отримують ОТГ від власних земельно-просторових ресурсів, оскільки її обсяг для громад визначається з урахуванням показників наявності у них та забезпеченості земельно-просторовими ресурсами. З 2016 р. по 2019 р. було виділено для ОТГ загалом 6,5 млрд грн інфраструктурної субвенції, за кошти якої ОТГ реалізували 9475 проєктів.

Постановою КМУ від 16 березня 2016 р. «Деякі питання надання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на формування інфраструктури об'єднаних територіальних громад»²¹⁰ затверджено

²⁰⁹ Бородіна О.М. Убезпечення сільського способу життя: європейська політика, орієнтири для України. *Економіка АПК*. 2020. № 2. С. 20–32. <https://doi.org/10.32317/2221-1055.202002020>

²¹⁰ Постанова КМУ «Про затвердження Порядку та умов надання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на підтримку розвитку об'єднаних

порядок, умови надання субвенції, а також її розподіл між об'єднаними територіальними громадами. Сума субвенції, що надається об'єднаній територіальній громаді, залежить від її площі та кількості сільського населення.

Розподіл субвенції у 2016–2019 рр. здійснювався за формулою 3.1:

$$V_i = V_o \times (X_i/X + Y_i/Y)/2, \quad (3.1)$$

де V_i – обсяг субвенції об'єднаної територіальної громади;

V_o – загальний обсяг субвенції;

X_i – кількість сільського населення об'єднаної громади;

X – кількість сільського населення всіх об'єднаних територіальних громад;

Y_i – площа території об'єднаної територіальної громади;

Y – площа територій усіх об'єднаних територіальних громад.

Такий підхід є логічним і враховує базові просторові земельно-територіальні характеристики громад. Проте з точки зору забезпечення просторової справедливості він не повною мірою враховує організаційно-просторову структуру ОТГ та наявність відповідних реальних інфраструктурних проблем, особливо у віддалених сільських населених пунктах, що не відповідають критеріям доступності до адміністративних центрів та ряду важливих базових послуг. Згідно з чинним порядком розподілу однакові субвенції отримували громади з однаковою площею і кількістю сільського населення, проте з різним рівнем доступу (часової доступності) цього населення до адміністративних центрів і послуг. Така ситуація свідчить, що державна політика стимулювання місцевого розвитку не в повній мірі враховує потреби щодо згладжування нерівностей на місцевому рівні, які є ознаками просторової несправедливості. Так, громади, до складу яких входять села з часовою доступністю понад 30 хвилин до адміністративних центрів, потребують додаткового фінансування для покращення дорожньо-транспортної інфраструктури, створення та підтримки додаткових опорних пунктів для вчасного надання послуг швидкої медичної чи пожежної допомоги тощо. Така ситуація могла би бути

ідентифікована при реалізації саморегулювальної функції контролю (принцип rural proofing) центральними органами державної влади.

Реалізуючи коригуючу функцію контролю на цьому ж рівні державної влади, варто було би додатково врахувати просторові особливості територіальних громад при розподілі інфраструктурної субвенції. Це можна зробити, наприклад, врахувавши у формулі наявність віддалених сільських населених пунктів чи кількість сільського населення, часова доступність якого до адміністративних центрів (чи до опорних пунктів надання важливих послуг) є незадовільною (у нашому випадку, більшою за визначений постановою КМУ № 214 критерій – 30 хвилин). Для кращого забезпечення просторової справедливості формулу для визначення обсягу субвенції конкретній громаді можна було би викласти у такому вигляді:

$$V_i = V_0 \times (X_i/X + Y_i/Y + Z_i/Z)/3, \quad (3.2)$$

де, додатково до позначень викладених у формулі 3.1,

Z_i – кількість сільського населення об'єднаної громади, доступ якого до адміністративного центру або опорних пунктів надання послуг є ускладненим (понад 30 хвилин);

Z – кількість сільського населення всіх об'єднаних територіальних громад, у якого доступ до адміністративних центрів / опорних пунктів надання послуг є утрудненим (понад 30 хвилин).

Якби розподіл інфраструктурної субвенції здійснювався за уточненою формулою, об'єднані територіальні громади, до складу яких не входить жоден населений пункт із часовою доступністю понад 30 хвилин, отримали б субвенцію, що на третину менша, ніж розрахована за діючою формулою. Ці додаткові кошти були б перерозподілені між громадами, до складу яких входять населені пункти з часовою доступністю понад 30 хвилин, пропорційно до кількості населення, яке проживає у таких віддалених сільських населених пунктах. Як свідчать порівняльні розрахунки на прикладі ОТГ, що були створені на самому початку адміністративно-територіальної реформи і отримували інфраструктурну субвенцію вже починаючи з 2016 р., при застосуванні запропонованого підходу особливо помітне зростання частки ОТГ з високим рівнем розрахованої субсидії мало б місце у групах з вищою у складі громади часткою населення, яке проживає близько до межі або за

межею 30-хвилинної доступності від адміністративного центру ОТГ. Наприклад, у групі ОТГ, де в кожній за межею 30-хвилинної доступності проживає понад 30% населення, розподіл громад за обсягом отриманої субсидії був такий: третина ОТГ отримала субсидії від 10 до 20 млн грн, інші – до 10 млн грн. При розподілі за запропонованою формулою третина ОТГ у цій групі отримала би субсидії понад 20 млн грн кожна, а інші – від 10 до 20 млн грн кожна.

Цей підхід (формула 3.2) наочно ілюструє використання інструменту державного регулювання справедливості просторового розвитку сільських територій при розподілі субвенції на формування інфраструктури з урахуванням чисельності сільського населення, часова доступність якого до адміністративних центрів (чи до опорних пунктів надання важливих послуг) є незадовільною. Проте додаткового обґрунтування вимагає вага, якої при розрахунку слід надати новому фактору – при розподілі субвенції за формулою 3.2 новий фактор матиме однакову вагу з іншими: площею території громади і чисельністю сільського населення. Вагу нового чинника можна зробити меншою чи більшою, ніж 1/3.

Запропонований підхід до забезпечення просторової справедливості щодо сільських територій та сільського населення шляхом врахування наявності в ОТГ периферійних сільських територій при розподілі державної допомоги можна і доцільно застосовувати при розподілі різних існуючих чи таких, що будуть запроваджені в майбутньому, видів державної допомоги, цільовим призначенням яких є місцевий сільський розвиток.

Роль органів місцевого самоврядування у системі контролю також має кілька вимірів. Насамперед це безпосередній контроль за практикою землекористувачів на рівні конкретних громад з метою ідентифікації випадків, які потребують подальшої уваги та реагування спеціалізованих контролюючих органів на вищих (регіональному чи національному) рівнях. У цьому випадку органи місцевого самоврядування органічно доповнюють державні спеціалізовані контролюючі органи, маючи змогу оперативніше виявляти порушення у землекористуванні на місцях з подальшою передачею ініціативи органам державної влади вищого рівня. Крім того, викладене вище щодо саморегульовної функції органів влади та контролю

національного рівня справедливе і для іншого рівня розроблення, прийняття та реалізації рішень – на рівні органів місцевого самоврядування. Тобто інша функція органів місцевого самоуправління чимось схожа на ту ж реалізацію вже згаданих принципів rural proofing, тільки вже у практиці розроблення, прийняття та реалізації місцевих рішень.

Аналіз рішень місцевих рад щодо розподілу коштів на місцевий розвиток, зокрема інфраструктурної субвенції, результати якого висвітлені у попередніх розділах, однозначно засвідчив, що навіть у багатьох ОТГ із домінуючою часткою сільського населення, де в місцевих представницьких органах переважають представники від сіл, на проекти у сільських населених пунктах цих громад рішеннями місцевих рад спрямовується непропорційно низька частка спеціалізованих фондів та коштів, цільове призначення яких у першу чергу мало би полягати у стимулюванні розвитку саме сільських територій, а не центральних міських населених пунктів цих громад. Такий вид контролю за дотриманням просторової справедливості фактично є самоконтролем органів місцевого самоврядування, проте це можливо лише за умови усвідомлення та глибокого розуміння на місцевому рівні принципів просторової справедливості, що спостерігається не завжди. Наприклад, принцип, що полягає в необхідності усунення просторових та інших дисбалансів місцевого розвитку, в контексті землекористування можна вузько тлумачити лише як покращення доступу та використання земель, проте він зачіпає аспекти, що часто ігноруються та пов'язані зі справедливим розподілом на місцевому рівні вигід від землекористування чи – більш загально – земельно-просторових ресурсів. Прикладом є вже згадуваний розподіл інфраструктурної субвенції у минулі роки на проекти в межах громад.

Організації громадянського суспільства доповнюють функції контролюючих органів національного рівня чи органів місцевого самоврядування у виявленні передумов або конкретних фактів порушення законодавства чи просто принципів просторової справедливості у землекористуванні. Такі організації ефективніші за контролюючі органи національного рівня, оскільки можуть діяти оперативніше та без прив'язки до попередньо затвердженого та оприлюдненого плану річних перевірок. Крім того, для організацій громадянського суспільства часто відсутні бар'єри, які можуть

існувати на рівні органів місцевого самоврядування щодо ідентифікації та оприлюднення порушень, оскільки місцеві землекористувачі-порушники можуть бути тісно пов'язаними з представниками органів місцевої влади.

Формування громадянського суспільства у сфері аграрного і сільського розвитку в Україні відбувається неоднозначно. Як правило, є декілька «неурядових» організацій, які визнаються і підтримуються органами влади та їх рішення видаються за підтримку громадськості. Проте вони не відображають весь спектр настроїв громадянського суспільства, у тому числі у земельних відносинах. У вересні 2020 р. Громадською радою при Держгеокадастрі України прийнято рішення про створення комісії із забезпечення громадського моніторингу за діяльністю Держгеокадастру на рівні областей. Однією із цілей комісії є сприяння інститутам громадянського суспільства в організації публічних перевірок діяльності територіальних органів Держгеокадастру. Особисті селянські господарства не мають тут ніякого представництва, і селяни залишаються сам на сам зі своїми проблемами.

За результатами опитування, проведеного Фондом демократичних ініціатив ім. І. Кучеріва, лише 11,5% мешканців готові брати участь в органах самоорганізації населення²¹¹. Такий низький рівень участі свідчить про недовіру до громадянського суспільства, несформованість активної позиції та неусвідомлення своєї ролі у соціально-економічних процесах. Відстоювати та захищати свої права цивілізованими методами українське суспільство тільки вчиться.

У 2013 р. в Інституті економіки та прогнозування НАН України за підтримки проєкту міжнародної технічної допомоги USAID була розроблена Концепція створення і функціонування в Україні Асоціацій дрібних землевласників. Діяльність асоціацій мала би бути спрямована на згуртування та самоорганізацію власників земельних ділянок з метою підвищення конкурентоспроможності на ринку оренди землі, посилення захисту прав власників земельних

²¹¹ Громадська думка населення щодо реформи децентралізації та її результатів. URL: <https://dif.org.ua/article/gromadska-dumka-naselennya-shchodo-reformi-detsentralizatsii-ta-ii-rezultativ>

ділянок, мінімізацію негативних для аграрного і сільського розвитку наслідків господарювання у сільському господарстві, зумовлених розбіжністю цілей власників і користувачів земель як різних економічних суб'єктів. Асоціації могли би стати дієвим інструментом у сфері захисту інтересів селян у питаннях землеволодіння та землекористування. І хоча ідея селянами сприймалася більшою мірою позитивно, наразі не створено жодної такої асоціації. Це є свідченням того, що потенціал громадянського суспільства у сфері земельних відносин в Україні залишається нереалізованим.

Світовий досвід засвідчує, що за активної участі громадян порушені права селян на землю можуть бути відновлені. Прикладом цього є юридичне визнання звичних систем володіння землею у Малі.

Земельний закон Малі – Code Domanial et Foncier – в принципі визнає звичні земельні права громад, але відповідні положення на практиці не застосовуються. Статус земельних ділянок, які малійські та міжнародні інвестори отримують від державних служб унаслідок зловживання владою, корупції, насильства тощо, зазвичай є вищим від земельних прав громад, які живуть на цих територіях упродовж багатьох років. Під багаторічним тиском селянських мас та адвокації уряд Малі у 2017 р. затвердив новий закон про сільськогосподарські угіддя (LFA), а потім видав два укази про його імплементацію у 2018 р. LFA визнає, що є такі сільськогосподарські землі, які належать громадам, що становить само собою історичне досягнення.

Питання безпеки власності на землю та управління громадськими землями тепер належать до компетенції громад в особі так званих комісій сільських земель, які створюються в процесі обговорення та затвердження на сільських зборах. Членами цих комісій призначаються щонайменше сім осіб, включаючи жінок, молодь та представників різних видів сільськогосподарської діяльності, присутніх у селі. Таким чином, землею розпоряджається уже не декілька осіб («сільські начальники»), які раніше несли за неї виключну відповідальність. Крім того, так звані місцеві угоди про управління земельними та іншими природними ресурсами, які містять основні правила, колективно формуються та передаються адміністративно-правовим органам. Земельні комісії виконують три

основні функції: (1) керування всіма питаннями, пов'язаними із землею; (2) запобігання та розв'язання конфліктів; та (3) формування свідомості про право власності на землю, яке легалізується органами влади та передбачає такий самий рівень правового захисту, як право власності на землю.

Таким чином, LFA створює простір для громад для самостійного управління своїми ресурсами на основі колективних прав та згідно з правилами, визначеними кожною громадою. Це захищає сільське населення від захоплення земель та спекуляцій землею і відкриває простір для розвитку селянських агроекологічних територій. Однак боротьба не закінчена. Громадські рухи, селянські організації та деякі ГО наразі підтримують імплементацію закону, зокрема, супроводжуючи створення сільських земельних комісій у процесі, який висуває громади на центральне місце. Крім того, Земельний кодекс (*Domanial et Foncier*) зараз переглядається і, щоб забезпечити імплементацію в нього LFA, необхідна постійна мобілізація громадянського суспільства, оскільки декілька зацікавлених груп хочуть нівелювати здобутки LFA²¹².

Реально діючий механізм впливу громадянського суспільства на досягнення просторової справедливості у землеволодінні та землекористуванні в Україні можна запустити з ініціативи органів місцевого самоврядування, запровадивши в ОТГ спеціальні Програми захисту дрібних землевласників. Суть програми: стимулювання дрібних землевласників до консолідації земельних ділянок в один економічно доцільний земельний масив (як правило, в межах одного поля) з тим, щоб на ринку оренди землі вони виступали зі спільною консолідованою позицією. Для цього необхідно виконати такі дві умови, як:

(і) самоорганізація землевласників. Власники усіх земельних ділянок/паїв на одному полі створюють організацію дрібних землевласників – Сільський земельний комітет (СЗК). Метою його діяльності є спільне ведення переговорів щодо укладання Генерального договору оренди земельних ділянок/паїв на площі

²¹² Beyond Land – Territory and Food Sovereignty. URL: https://nyeleni.org/DOWNLOADS/newsletters/Nyeleni_Newsletter_Num_41_EN.pdf

одного сільськогосподарського масиву – поля. Орендарі при вирішенні усіх питань, пов'язаних з орендою земельних ділянок, зобов'язані мати справу не з власниками ділянок/паїв, а з СЗК;

(ii) строки договорів оренди усіх розташованих на полі земельних ділянок/паїв синхронізуються. В результаті СЗК матиме можливість у певний момент часу пропонувати в оренду усе поле.

У разі задоволення цих умов землевласники матимуть у своєму розпорядженні та пропонуватимуть те, що має попит на ринку, а саме: сільськогосподарську землю, що має площу економічно життєздатної виробничої одиниці – поля – і пропонується в оренду. У результаті спільних дій дрібних землевласників на рівні ОТГ встановлюватимуться більш справедливі відносини у землеволодінні та землекористуванні, а саме:

- дрібні землевласники матимуть реальний інструмент впливу на регулювання взаємовідносин з орендарями, у тому числі на одержання справедливого доходу від здавання своєї землі в оренду;

- право оренди землі діставатиметься найбільш ефективно господарюючим місцевим виробникам, вибір яких здійснюватиметься співвласниками земель ОТГ;

- істотно скоротяться витрати орендодавців та орендарів, пов'язані зі здаванням землі в оренду та оформленням договорів оренди, оскільки буде запроваджено єдиний «генеральний договір оренди», який би укладався між орендарем та СЗК, членство в якому є обов'язковим для власників усіх ділянок/паїв на полі;

- ринкові розміри орендної плати за землю позитивно вплинуть на ринкову вартість землі, після запровадження її вільної купівлі-продажу;

- буде усунуто можливість неефективного використання поля, тому що і СЗК, і виробник зацікавлені в одержанні максимального доходу на поле в цілому. Очевидно, що члени СЗК віддаватимуть перевагу виробництву на їх полі одночасно кількох видів сільськогосподарських культур; дбатимуть не тільки про найвищий дохід, а й про захист життєвого середовища громади і природної родючості ґрунтів на їхньому полі;

- діючи як СЗК, спільно і самоорганізовано, власники земельних ділянок/паїв матимуть можливість включати в договори оренди вимоги щодо практики обробітку землі, збереження родючості ґрунтів, підтримки в належному стані систем зрошення та здійснення орендарями інших заходів для забезпечення сталого характеру господарювання на сільськогосподарських землях громади;
- створення СЗК, їх участь і роль на ринку оренди буде важливим досвідом для подальшого розширення впливу СЗК на ринку купівлі-продажу сільськогосподарських земель і запобігання обезземеленню селян після набрання відповідним законодавством чинності.

Інший вимір ролі громадянського суспільства у контролі за дотриманням принципів просторової справедливості може полягати в активному залученні інших організацій, які не перебуваючи НГО чи іншими представниками організованого сектора громадянського суспільства, чи навіть як державні установи (наприклад, науково-дослідницькі установи, університети) зберігають реальну незалежність щодо експертизи та оцінювання ситуації на місцях, є неупередженими і можуть відстоювати реальні інтереси місцевих громад. Прикладом такої діяльності є започаткований виконавцями цієї НДР моніторинг проявів просторової дискримінації у землекористуванні на місцевому рівні. До завершення НДР дані цього моніторингу будуть доступні онлайн на одному з вебресурсів, що підтримується та адмініструється співробітниками відділу економіки і політики аграрних перетворень ДУ «Інститут економіки та прогнозування НАН України». Моніторинг планується продовжувати і після завершення цієї НДР, у рамках інших проєктів і досліджень відділу.

Для цілей візуалізації результати моніторингу проявів просторової несправедливості у землекористуванні узагальнено, згруповано та представлено у вигляді онлайн-картограми. Дані про порушення просторової справедливості у землекористуванні розділені на групи, що характеризують характер цих порушень, можливі наслідки та ризики: «порушення на природоохоронних територіях», «порушення інтересів громад», «рейдерство та захоплення земель», «комплексні порушення» тощо. На онлайн-карті доступний короткий опис кейсів (рис. 4.2.2).

Зазначений онлайн-інструмент постійно оновлюється та може бути корисний органам державної та місцевої влади, науковцям, активістам, громадським організаціям, що працюють у цій сфері.

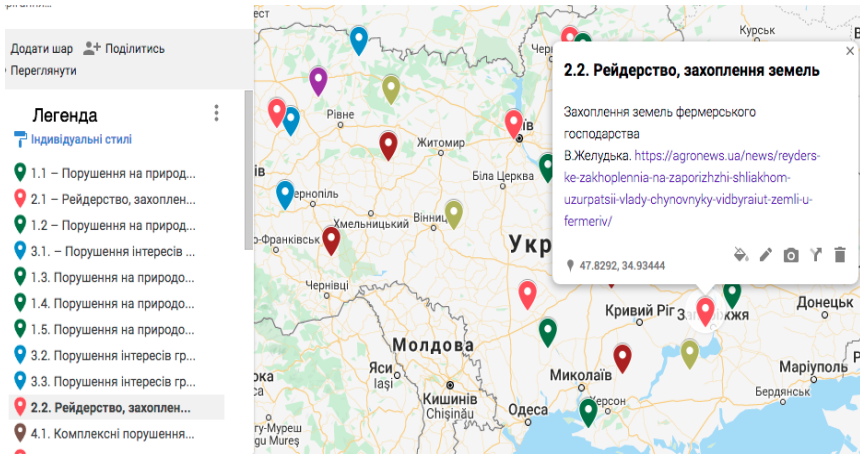


Рис. 4.2.2. Вигляд онлайн-карти з результатами моніторингу та коротким описом проявів просторової несправедливості у землекористуванні (у процесі наповнення)

Джерело: побудовано автором за даними відкритих джерел інформації.

На відміну від моніторингу, що здійснюється за попередньо затвердженими планами на, як правило, довгий період (рік або кілька років) органами державної влади на національному рівні, що виконують контролюючі функції, моніторинг на рівні наукових установ та організацій громадянського суспільства є більш оперативним, динамічним, сфокусованим, може бути більш глибоким чи охоплювати більші території (більшу кількість землекористувачів). Корисність такого моніторингу значною мірою залежить від взаємодії органів державної влади з представниками громадянського суспільства, науково-аналітичними організаціями тощо.

Узагальнено структуру та взаємозв'язок між елементами системи контролю та забезпечення просторової справедливості у землекористуванні показано у табл. 4.2.1.

Таблиця 4.2.1

Структура і функції системи контролю за дотриманням просторової справедливості у землекористуванні

Суб'єкти контролю	Центральні/секторальні органи влади	Громадянське суспільство, заклади науки та освіти	Органи місцевого самоврядування
Рівень контролю	Національний	Національний і місцевий	Місцевий
Функції контролю (основні)	Координуюча, запобіжна, коригуюча, саморегулівна (rural proofing)	Попереджувальна, аналітична	Запобіжна, попереджувальна, коригуюча, саморегулівна (rural proofing)

Джерело: узагальнено автором.

Функції контролю та забезпечення просторової справедливості є взаємопов'язаними та доповнюють одна іншу. Наприклад, у процесі виконання саморегулівна функція частково ідентична аналітичній, в ході якої здійснюється оцінювання ризиків та загроз виникнення передумов просторової несправедливості чи можливостей мінімізації її наслідків, проте, оскільки реалізується органами влади чи самоврядування, які є безпосередніми суб'єктами управління, має більш чітку та визначену прикладну ціль – щодо реалізації цими ж суб'єктами оптимальних з точки зору просторової справедливості управлінських рішень. У випадку ж, коли схожа функція виконується суб'єктами, які не репрезентують органи влади чи самоврядування, її суть стає інформаційно-попереджувальною, тобто вона спрямована на інформування тих, хто приймає рішення, а також широких кіл громадськості.

Розбудова системи контролю та забезпечення просторової справедливості у землекористуванні на національному та місцевому рівнях є важливим та необхідним чинником сталого розвитку сільських територій. Для цього необхідна комплексна робота, що може починатися координуючою установою (Міністерством

розвитку громад та територій) із визначення кількох пріоритетних напрямів (наприклад, щодо розбудови та поглиблення співпраці у цих питаннях з організаціями-представниками громадянського суспільства, науки та освіти) розроблення пропозицій щодо включення відповідних заходів у план дій уряду, окремих міністерств та відомств, організації інформаційно-просвітницької роботи на рівні місцевих громад та ін.

4.3. Створення спеціального Фонду розвитку сільських територій для пом'якшення проявів просторових нерівностей

Відповідно до Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо обігу земель сільськогосподарського призначення» від 31.03.2020 № 552-IX у складі спеціальних фондів державного та місцевих бюджетів має бути створений Фонд розвитку сільських територій (далі – Фонд). Діяльність Фонду спрямовується на підтримку проєктів за такими напрямками:

- розвиток інфраструктури;
- розвиток медицини та освіти в сільській місцевості;
- розвиток мережі Інтернет;
- заходи з енергозбереження;
- розвиток сільського туризму та послуг гостинності в сільській місцевості;
- розвиток державних програм розвитку малих і середніх сільськогосподарських товаровиробників, зокрема у сфері органічного виробництва;
- розвиток малого та середнього підприємництва в аграрній сфері та суміжних галузях.

Підтримка проєктів за зазначеними напрямками цілком узгоджується з політикою сільського розвитку. Більше того, враховуючи невизначеності щодо інфраструктурної субвенції та субвенції на соціоекономічний розвиток регіонів і окремих територій у 2021 р.²¹³

²¹³ «У проєкті Держбюджету-2021 не передбачається субвенція на підтримку розвитку об'єднаних територіальних громад та субвенції на здійснення заходів щодо соціально-економічного розвитку окремих територій». URL:

створення спеціального Фонду для розвитку сільських територій підтримує зниження просторової нерівності на селі за рахунок відповідних державних інтервенцій.

Наповнення Фонду згідно з пропозиціями має здійснюватися за двома ключовими джерелами:

1) відрахування 1% зі спеціального фонду Державного бюджету, що розподілятиметься між регіонами за певними критеріями (у 2021 р. доходи спеціального фонду Державного бюджету відповідно до проєкту Закону України «Про Державний бюджет на 2021 р.» становлять 124,785 млрд грн, з яких 1% = 1,248 млрд грн). Ще одним додатковим джерелом наповнення Фонду на національному рівні передбачаються надходження у рамках міжнародної технічної допомоги;

2) 20% надходжень від орендної плати (продажу) за земельні ділянки, що перебувають у державній та комунальній власності та знаходяться на території відповідної сільської/селищної ради, – в частині наповнення Фонду у складі спеціальних фондів місцевих бюджетів (станом на листопад 2020 р. ОТГ передано близько 3,7 млн га, в т.ч. 2,0 млн га у 2020 р., сільськогосподарських земель поза межами населених пунктів окрім розміщених в їх межах сільськогосподарських і несільськогосподарських земель, що потенційно є базою для наповнення Фонду).

Внаслідок різних чинників, зокрема географічного розподілу земельних ресурсів (у комунальній власності громади), наповнення спеціальних фондів місцевих бюджетів у різних ОТГ буде суттєво різним: наприклад, за даними 2019 р. 20% надходжень від оренди земельних ділянок комунальної власності становили менше 500 тис. грн для переважної кількості ОТГ (рис. 4.3.1). Хоча серед досліджуваних громад немає таких, де зазначені надходження

<https://decentralization.gov.ua/news/12800>; «...передбачити за загальним фондом видатки розвитку за новою бюджетною програмою «Субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на здійснення заходів щодо соціально-економічного розвитку окремих територій» (код 3511210) у сумі 7360000 тис. грн...» (Про висновки та пропозиції до проєкту Закону України про Державний бюджет України на 2021 рік. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/980-20#Text>).

відсутні, проте все ж пропозиціями передбачена необхідність співфінансування проєктів за рахунок спрямування не менше 10% коштів з місцевих бюджетів у разі відсутності наповнення спеціального фонду місцевого бюджету (тобто надходжень від оренди земель комунальної власності).



Рис. 4.3.1. Розподіл ОТГ за обсягом надходжень до спеціального фонду місцевого бюджету (20% від обсягу орендної плати комунальних земель), 2019 р.

Джерело: розраховано авторами.

У вартісних показниках 2020 р. надходження до Фонду розвитку сільських територій могли би становити близько 2,4 млрд грн: 1% обсягу спеціального фонду Державного бюджету – 1,19 млрд грн та 20% від орендної плати за користування земельними ділянками, що перебувають у державній та комунальній власності та знаходиться на території місцевих рад – 1,2 млрд грн²¹⁴. Проте очевидно, що надходження за зазначеними джерелами не відповідають потребам сталого сільського розвитку сільських територій та їх громад.

Як аргументовано у пп. 4.1, агровиробники корпоративного типу більше визискують ресурсів сільських територій, ніж вкладають у їх відтворення (за окремими винятками). Натомість індивідуальний сектор більше дбає про збереження родючості використовуваних

²¹⁴ В Україні планують створити Фонд розвитку сільських територій на 2,54 млрд грн. URL: <https://agronews.ua/news/v-ukraini-planuiut-stvoryty-fond-rozvytku-sil-s-kykh-terytori/>

ним земель, а також інші складові довкілля, що є середовищем життєдіяльності села. Сільські жителі регулярно інвестують кошти у відтворення свого людського потенціалу та розвиток сільських територій (житлове будівництво, розвиток місцевої інфраструктури, благоустрій сіл тощо)²¹⁵.

У користуванні сільськогосподарських підприємств корпоративного типу перебуває близько 15,3 млн га угідь, іще 4,7 млн га – у фермерських господарств (основний обсяг землі в яких обробляється також на засадах корпоративного типу). Близько 16 млн га використовуються для різних цілей господарствами населення (віднесених до індивідуального сектора). З 27,5 млн га розпайованих земель 62% (17 млн га) передано в оренду головним чином сільськогосподарським підприємствам та фермерським господарствам²¹⁶. Тобто землекористування на базі оренди у приватних власників охоплює більшу частину фонду сільськогосподарських угідь країни; воно також може і має стати джерелом коштів для відновлення та розвитку сільських територій. Часто в сільських населених пунктах інші суб'єкти господарювання, крім сільськогосподарських виробників, майже відсутні. У процесі їхньої господарської діяльності відбувається експлуатація інфраструктури, природного середовища, життєвого простору та ландшафтів сільських територій. Це слугує аргументом щодо необхідності компенсації за експлуатацію та виснаження ресурсів сільських територій, понесених витрат на відновлення та підтримку їх належного стану, і *запровадження для виробників сільськогосподарської продукції, які орендують землі приватних власників, погектарних платежів до Фонду*.

У світовій практиці регулювання взаємовідносин у різних сферах економіки та ресурсокористування для збереження просторової та

²¹⁵ Бородіна О., Прокопа І., Киризок С., Яровий В. Фонд розвитку сільських територій як фінансовий інструмент просторової справедливості в землекористуванні та сталому сільському розвитку. *Облік і фінанси*. 2020. № 3(89). С. 122–130.

²¹⁶ Ходаківська О. Земельні відносини у сільському господарстві: стан, проблеми та перспективи розвитку. URL: http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?I21DBN=LINK&P21DBN=UJRN&Z21ID=&S21REF=10&S21CNR=20&S21STN=1&S21FMT=ASP_meta&C21COM=S&2_S21P03=FILA=&2_S21STR=Zv_2015_8_5

соціальної справедливості широко застосовуються підходи та принципи, спрямовані на формування ефективної національної системи соціальної відповідальності суб'єктів господарської діяльності. Прикладами реалізації таких підходів є застосування принципів «платить користувач», «платить вигодонабувач», «платить забруднювач» (user pays principle, beneficiary pays principle, polluter pays principle) тощо²¹⁷. Суть їх полягає у тому, що користувачі (вигодонабувач чи забруднювач) повинні компенсувати негативні економічні, соціальні та екологічні ефекти, що виникли внаслідок їхньої діяльності.

Як альтернативний до підходу «платить користувач» у світовій практиці часто застосовується також принцип «платить той, хто може» («the ability-to-pay principle»), який, наприклад, лежить в основі прогресивного оподаткування²¹⁸. *Запровадження погектарних платежів для наповнення Фонду відповідатиме також і цьому принципу* у випадку, якщо воно стосуватиметься лише великих землекористувачів, якими в сучасних умовах є сільськогосподарські виробники, що орендують великі площі угідь. Критерієм віднесення землекористувачів до категорії, що повинна сплачувати погектарні платежі, може слугувати користування ними землею площею понад 100 га за аналогією із площею угідь, яку дозволено набувати у власність одній особі на першому етапі функціонування ринку купівлі-продажу сільськогосподарських земель. Завдяки встановленню такого критерію більшість малих агровиробників не зазнають збільшення податкового тиску, але разом із тим основна частина оброблюваних сільськогосподарськими виробниками земель підпадатиме під дію запроваджених погектарних платежів, а саме: 99% сільськогосподарських угідь, що перебувають у користуванні 79% сільськогосподарських підприємств (без фермерських господарств), та 84% землі, що перебуває у користуванні 24% фермерських

²¹⁷ User-Pays Principle Glossary of Environment Statistics. *Studies in Methods*. 1997. Series F. No. 67. URL: <https://stats.oecd.org/glossary/detail.asp?ID=2827>; Polluter-Pays Principle. URL: <https://stats.oecd.org/glossary/detail.asp?ID=2074>.

²¹⁸ Kendrick M. Slade. The Ability-to-Pay Theory of Taxation. *The American Economic Review*. Mar., 1939. Vol. 29. No. 1. P. 92–101.

господарств. Що ж стосується ставки погектарних платежів, то її мають встановлювати органи місцевого самоврядування базового рівня, на території яких розташовані землі, що є об'єктом нарахування платежів. Водночас, на нашу думку, ставка повинна бути не меншою від 1% нормативної грошової оцінки землі. У підсумку це забезпечить надходження до Фонду в частині спеціального фонду бюджетів місцевого рівня приблизно 4,4 млрд грн.

Зазначена сума майже вдвічі більша від тієї, яку передбачається залучити з вітчизняних джерел до Фонду розвитку сільських територій відповідно з початковими пропозиціями. До того ж вона надійде у розпорядження органів місцевого самоврядування, що підвищить їх спроможність у реалізації інвестиційних програм і проєктів місцевого розвитку, які фінансуватимуться за рахунок Фонду.

Внаслідок запровадження погектарних платежів органи місцевого самоврядування отримають гнучкий інструмент для реалізації політики розвитку на місцевому рівні, який застосовуватиметься разом з іншими прив'язаними до землі фінансовими інструментами (податком на землю, єдиним податком в частині четвертої групи платників тощо), кошти від яких зараховуються до місцевих бюджетів. Проте це не обов'язково означатиме підвищення фінансово-фіскального навантаження на сільськогосподарських виробників. У всіх цих платежів і податків не співпадають (або не повністю співпадають) об'єкти оподаткування, повністю або частково відрізняються групи платників, ставки та розміри деяких з них встановлюються на національному рівні, а інших – на місцевому. Тобто місцеві органи самоврядування матимуть можливість у взаємозв'язку встановлювати розмір ставок різних залежних від них податків і платежів для реалізації гнучкого та диференційованого підходу в реалізації місцевої політики землекористування з урахуванням особливостей адміністративно-територіальних одиниць базового рівня, у тому числі – з урахуванням фактичного навантаження великих та дрібних землекористувачів на місцеву інфраструктуру, екосистеми тощо. Крім того, потрібно врахувати, що агровиробники мають можливість

користуватися спрощеною системою оподаткування (надходження від сплати єдиного податку в чотири рази перевищують суму сплаченого податку на прибуток²¹⁹), яка наприкінці 90-х років вводилася як тимчасовий інструмент сприяння відродженню сільського господарства. Натомість щонайменше 10 останніх років галузь рослинництва демонструє стабільно високі фінансові результати діяльності, користуючись при цьому перевагами пільгової системи оподаткування.

Забезпечення просторової справедливості у розподілі державного фінансування Фонду розвитку сільських територій

В умовах розвитку процесів модернізації виробничих технологій та урбанізації контрастний характер розвитку між процвітаючими міськими й деградуючими сільськими територіями стає дедалі очевиднішим. За таких умов перед сільськими населеними пунктами та сільськими територіями, особливо віддаленими, постали виклики щодо визначення траєкторії їх майбутнього розвитку. Загалом є два основні сценарії розвитку: (1) поступова деградація та занепад або (2) відновлення та розвиток шляхом розширення взаємообміну товарами, послугами, ресурсами тощо з міськими територіями. З позицій сільського розвитку держава має всіляко сприяти підтриманню саме останнього сценарію розвитку сільських територій та громад, що забезпечують виконання важливих суспільних функцій²²⁰. Проте в умовах обмеженості фінансових ресурсів перед державою стоїть гостра проблема щодо забезпечення соціально справедливого, економічно ефективного та просторово збалансованого розвитку різних територій, що зводиться до обґрунтування відповідних критеріїв розподілу коштів.

Вибір критеріїв розподілу державної підтримки сільського розвитку вимагає пошуку відповідей на основоположні питання, що перебувають у площині просторового розвитку та соціальної справедливості. Базові положення концепції сільського розвитку ґрунтуються на необхідності забезпечення усім членам соціуму,

²¹⁹ Злети і падіння. Рейтинг. URL: <https://rating.zone/zlety-i-padinnia/>

²²⁰ Теорія, політика та практика сільського розвитку / за ред. О.М. Бородіної та І.В. Прокопи; Ін-т екон. та прогноз. НАН України. Київ, 2010. 376 с.

сільським у тому числі, рівних умов розвитку. Проте в умовах обмеженості фінансових ресурсів виникає проблема соціальної справедливості їх розподілу: (1) усім пропорційно, але проблеми залишаються практично ті ж самі, (2) лише найбільш вразливим, нехтуючи інтересами більшості чи (3) орієнтуватись на потреби більшості. На практиці цей вибір більш наочний: (1) зробити ямковий ремонт на всіх дорогах України, якого вистачить на один сезон; (2) прокласти дороги до всіх віддалених маленьких сіл і хуторів, де проживає 10% населення; (3) зробити капітальний ремонт в населених пунктах, де проживає основна частина населення, та на важливих дорожніх артеріях. Соціально справедливим вирішенням цієї проблеми мав би стати поступовий якісний капітальний ремонт усіх автошляхів. Проте незрозуміло, яким чином розподілити наявний фінансовий ресурс, щоб забезпечити соціальну та просторову справедливість. Безперечно, такого складного вибору можна було б уникнути за умови достатніх фінансових ресурсів для вирішення проблеми в усіх просторових одиницях. Проте навіть серед розвинених країн лише одиниці можуть дозволити таке, як наприклад, фінансувати щоденний рух потягу заради одного пасажера, як було в Японії²²¹. Виникає питання, наскільки соціально справедливим у такому разі є потенційне нехтування заради одного члена соціуму інтересами інших.

Ініціатива щодо формування в Україні Фонду також не позбавлена цієї проблеми, оскільки передбачається розподіл 1% коштів спеціального фонду Державного бюджету між регіонами за певними критеріями. Як запропоновані до обговорення пропонуються такі критерії розподілу державних коштів:

- 60% коштів – на основі кількості зареєстрованого сільського населення;
- 40% коштів – з урахуванням кількості зареєстрованих у Державному аграрному реєстрі суб'єктів підприємницької діяльності.

²²¹ У Японії залізничний маршрут працює заради однієї пасажирки. URL: <https://tsn.ua/video/video-novini/u-yaponiyi-zaliznichniy-marshrut-pracyuye-zaradi-odniyeyi-shkolyarki.html>

Кількість сільського населення та агровиробників у різних регіонах суттєво відрізняється. Відповідно розподіл бюджетних коштів Фонду між областями згідно з пропонованими критеріями буде таким: найбільшу частку коштів має бути спрямовано в Одеську область (7,5%); три області (Вінницька, Дніпропетровська, Львівська) отримають по 5,7–5,8% від загальної суми коштів; Сумська, Чернігівська, Донецька та Луганська області отримають найменше коштів (менше 3,0% кожна) (рис. 4.3.2).

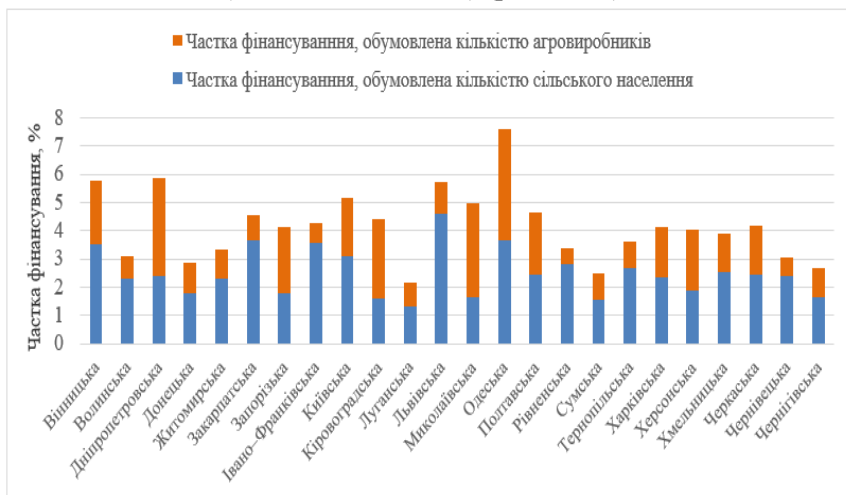


Рис. 4.3.2. Прогнозні оцінки регіонального розподілу коштів спеціального фонду Державного бюджету

Джерело: розраховано авторами.

Проте важливим науково-прикладним завданням є питання щодо того, наскільки справедливий представлений розподіл бюджетних коштів із позицій просторового розвитку та досягнення цілей сільського розвитку?

Сільський розвиток – комплексний процес, що охоплює всі сфери життєдіяльності на сільських територіях: від ресурсного забезпечення та стану навколишнього середовища до самоорганізації та політичної активності населення. У світовій практиці та, головним чином, у ЄС здійснено чимало спроб щодо розробки системи індикаторів для

відображення стану та змін сільського розвитку²²². Проте внаслідок особливостей ведення в Україні національної статистики щодо моніторингу певних процесів у сільській місцевості використання розроблених в ЄС інструментів не видається можливим²²³. До того ж складні інтегральні індекси часто згладжують просторові нерівності внаслідок особливостей методичних підходів щодо їх розрахунку²²⁴. Внаслідок цього використання складних інтегральних індексів для цілей розподілу коштів на практиці, як правило, не набуває значного поширення. Натомість як критерії найчастіше використовують широкодоступні показники. В Україні найбільшого розповсюдження набули методичні підходи, в основі яких лежить використання таких показників, як кількість населення, рівень ВВП на душу населення тощо. В ЄС для цілей підтримки політики сільського розвитку через Європейський аграрний фонд сільського розвитку (EAFRD) також використовується показник ВВП на душу населення. Зокрема, обсяг фінансування заходів сільського розвитку залежить від рівня економічного розвитку регіону (менш розвинені регіони з рівнем ВВП на душу населення менше 75% від середнього в ЄС; середньорозвинені регіони з рівнем ВВП у межах 75–90%; розвинені регіони із показником понад 90%) – частка фінансування з фондів ЄС збільшується зі зниженням рівня розвитку регіону²²⁵.

В Україні підхід на основі ВВП також застосовується при розподілі регіонам державних коштів, проте, як згадувалося в пп. 3.2.1, інколи закріплені нормативно-правовими нормами правила на практиці не

²²² Jerzy Michalek and Zarnekow Nana. Construction and application of the rural development index to analysis of rural regions. *JRC. Scientific and policy reports*. 2012. URL: [http://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/bitstream/JRC72059/rdi-25422%20\(web\)%20final.pdf](http://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/bitstream/JRC72059/rdi-25422%20(web)%20final.pdf)

²²³ Попова О.Л. Система індикаторів сталого сільського розвитку. *Статистика України*. 2010. № 4. С. 61–65.

²²⁴ Сталий розвиток регіонів України / науковий керівник М.З. Згуровський. Київ: НТУУ «КПІ», 2009. 197 с. URL: https://nung.edu.ua/files/attachments/stalyy_rozvytok_regioniv_ukrayiny.pdf

²²⁵ Regulation (EU) No1305/2013 on support for rural development by European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD) and repealing Council Regulation (EC) No 1698/2005. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32013R1305>

спрацьовують, зокрема, через ігнорування затверджених норм. Проте диференціація регіонального рівня економічного розвитку може бути використана як критерій (основний чи один із декількох) для обґрунтування справедливого розподілу державних коштів і, зокрема, коштів Фонду з огляду на суттєві регіональні відмінності (рис. 4.3.3).

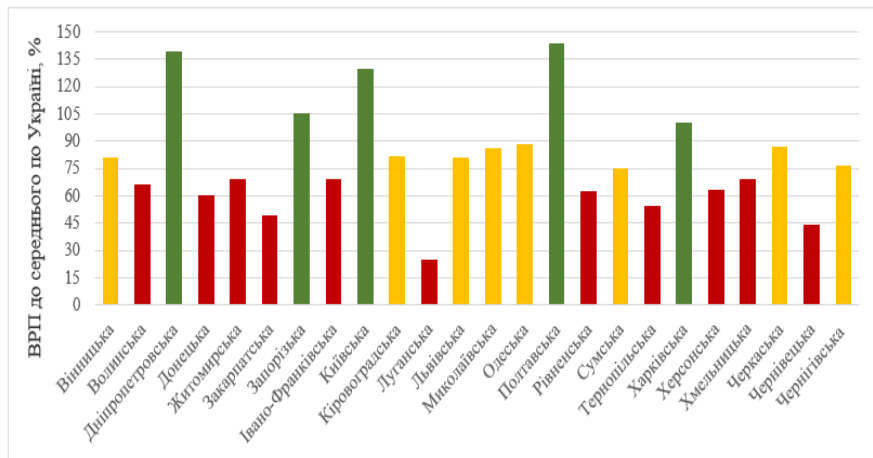


Рис. 4.3.3. ВРП по відношенню до середнього рівня по Україні
(середнє за період 2014–2018 рр.)

Джерело: розраховано авторами.

Одинадцять областей (рис. 4.3.3 – червоний колір на гістограмі) мають низький рівень валового регіонального продукту (ВРП) на душу населення порівняно із середнім по країні (нижче за 75%), що свідчить про необхідність надання збільшеного обсягу фінансування. Також за європейським підходом на вищий відсоток фінансування можуть претендувати регіони, відмічені на рис. 4.3.3 жовтим кольором (Вінницька, Кіровоградська, Львівська та ін. області).

Хоча використання ВРП як критерію розподілу коштів часто застосовується внаслідок доступності показника на регіональному рівні, проте все ж він не позбавлений недоліків, зокрема, його інформативність щодо внутрішньої регіональної диференціації, що є дуже важливим у контексті просторової справедливості досягнення цілей сільського розвитку, низька. Проте на нижчих ієрархічних рівнях цей показник не розраховується і адекватної заміни йому практично не існує.

На нашу думку, справедливий розподіл державних коштів для цілей Фонду має ґрунтуватися на необхідності забезпечення рівних умов сільського розвитку усім просторовим одиницям, що у практичній площині зводиться до вирівнювання фінансових можливостей ОТГ у фінансуванні проєктів сільського розвитку. Серед запропонованих напрямів у рамках Фонду переважають заходи, пов'язані з розвитком інфраструктури (освіта, медицина, ЖКГ), що фінансувалися в рамках інфраструктурної субвенції, а також додано два напрями, спрямовані на розвиток підприємництва (сільськогосподарського й неаграрного) на селі, включаючи сільський туризм. З огляду на переважання напрямів інфраструктурного спрямування, для цілей розподілу державних коштів Фонду може бути використано методику з урахуванням розроблених пропозицій (пп. 4.2) щодо її вдосконалення з метою досягнення більш справедливого просторового розвитку сільських територій та їх громад.

Як компромісний варіант можна запропонувати доповнити критерії розподілу коштів Фонду між областями (спецфонд Держбюджету) критеріями площі сільських територій або господарської території ОТГ та рівня розвитку підприємництва на сільських територіях. Перше обумовлене тим, що критерій кількості сільського населення не завжди адекватно відображає потребу конкретної території у розвитку інфраструктури (при однаковій кількості сільського населення його розосередженість по території може сильно відрізнитися; однакові за кількістю населення громади відрізняються за площею території), на що спрямовуються кошти Фонду розвитку сільських територій. Друга пропозиція обумовлена необхідністю стимулювання розвитку на селі підприємництва – аграрного та неаграрного. Ініційований критерій кількості суб'єктів в аграрному реєстрі не відповідає цілям сільського розвитку, консервуючи сільськогосподарську спеціалізацію сільських територій. Натомість сільський розвиток передбачає виконання сільськими територіями значно більшої кількості функцій (окрім виробничої), а диверсифікація діяльності сільських жителів розглядається як невід'ємна складова сільської економіки. Крім того, запропонований критерій підприємницької активності мав би використовуватися на основі оберненої функції залежності, тобто

спрямовуючи більший обсяг підтримки коштів у регіони з нижчим рівнем підприємницької активності (кількість діючих суб'єктів економічної діяльності, що здійснюють діяльність у сільській місцевості, на 10 тис. сільських жителів становить менше за 75% середнього показника по Україні). Подібний підхід застосовується і в Україні, і в ЄС, коли регіонам із нижчим рівнем економічного розвитку (оціненого на основі ВРП) надається додаткова фінансова підтримка при розподілі коштів з національного рівня. Сильний кореляційний зв'язок (0,78) між показниками кількості суб'єктів малого підприємництва (використаного як критерій підприємницької активності) та ВРП підтверджує доцільність застосування такого підходу. Варто врахувати, що в українській практиці розподілу субвенцій ВРП використовується як додатковий критерій, застосовуючи ваговий коефіцієнт 0,2. Ми пропонуємо використати аналогічний підхід і для цілей розподілу коштів Фонду з Державного бюджету між регіонами:

$$S_i = 0,8 \times S_o \times (X_i/X + Y_i/Y)/2 + 0,2 \times S_o \times E_i / N$$

де S_i – регіональний обсяг коштів;

S_o – загальний обсяг коштів;

X_i – кількість сільського населення в регіоні;

X – кількість сільського населення в Україні;

Y_i – площа (сільської) території регіону;

Y – площа (сільської) території України;

i – регіон;

E – рівень підприємницької активності: $E = 1$, якщо $E_i / E_o < 0,75$;
 $E = 0$, якщо $E_i / E_o > 0,75$;

E_i – рівень підприємницької активності в сільській місцевості в регіоні;

E_o – рівень підприємницької активності в сільській місцевості в середньому по країні;

N – кількість регіонів з рівнем розвитку підприємництва нижче за 75% відповідного показника по країні.

Результати розподілу коштів Фонду з Державного бюджету між регіонами згідно із запропонованим підходом представлено на рис. 4.3.4.

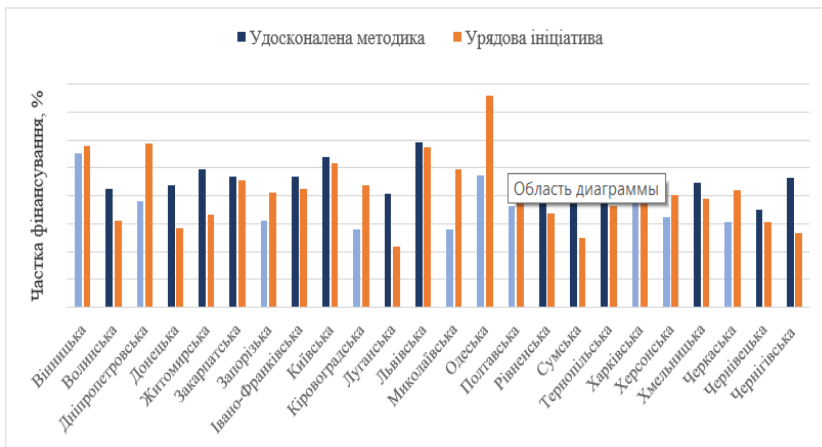


Рис. 4.3.4. Порівняння розподілу коштів Фонду відповідно до урядової ініціативи та удосконаленої методики

Примітка. Через відсутність відкритого доступу до даних щодо підприємницької активності в сільській місцевості використано показник сільськогосподарської активності – кількість зареєстрованих агропробудовників на 10 тис. сільських жителів.

Джерело: розраховано авторами.

Використання удосконаленої методики забезпечує перерозподіл коштів, у результаті якого більшість регіонів (14 областей) отримають вищі частки фінансування з Державного бюджету порівняно з розподілом за урядовою ініціативою (на рис. 4.3.4 – темно-синій колір). Зменшення фінансування (на рис. 4.3.4 – світло-синій колір) спостерігатиметься у Вінницькій (-0,3 в.п.), Дніпропетровській (-2,0 в.п.), Запорізькій (-1,0 в.п.), Кіровоградській (-1,6 в.п.), Миколаївській (-2,2 в.п.), Одеській (-2,9 в.п.), Полтавській (-1,0 в.п.), Харківській (-0,4 в.п.), Херсонській (-0,8 в.п.) і Черкаській (-1,1 в.п.) областях. Проте такий перерозподіл узгоджується з комплексними оцінками стану сільського розвитку в регіонах, зокрема²²⁶, тими, які свідчать про проблеми у сфері сільського розвитку в тих регіонах, для яких пропонується збільшення фінансування з Фонду згідно із розробленою методикою.

²²⁶ Теорія, політика та практика сільського розвитку / за ред. О.М. Бородіної та І.В. Прокопи; Ін-т екон. та прогноз. НАН України. Київ, 2010. 376 с.

1. Експлікація поняття просторової справедливості вимагає розкриття декількох зрізів, що пов'язані з вимірами нерівності. Нерівність – це різниця, що чинить вплив на соціальну справедливість. Спільна діяльність людей неминує породжує соціальну нерівність а, відтак, несправедливість. Рушійні сили ринкової економіки, а саме: економічна свобода, ринкові стимули діяльності та конкурентні механізми її регулювання, – передбачають і продукують нерівність. У територіальному зрізі економіки, її просторовій організації також закладено елементи розподілу, а значить – можливість невідповідності, диспропорцій, порушення справедливості. Соціальна нерівність зазвичай має вертикальну структуру, а просторова несправедливість – горизонтальну.

2. Просторовий контекст досягнення цілей розвитку ООН є головною причиною уваги, яка зараз приділяється концепції просторової справедливості для усвідомлення широкого просторового базису основних ідей демократії та прав людини. Просторові дослідження протягом двох останніх десятиліть суттєво змінилися – від картографічних уявлень про простір як місце людської діяльності, до трансформації його в активну силу, що формує життя людини. Соціально-просторова діалектика передбачає усвідомлення того, що простір проживання людини може впливати – позитивно чи негативно – практично на всю її діяльність. Перетин простору, знань і сили може як пригнічувати людину, так і сприяти її життєдіяльності. В умовах корпоративного наступу на права людини як для теорії, так і для практики надзвичайно важливо чітко підкреслити просторовість справедливості та несправедливості в усіх географічних масштабах – від місцевого до глобального.

3. Термін «просторова справедливість» почав використовуватися на початку 2000-х років. Сьогодні серед деяких дослідників та політиків спостерігаються намагання уникати явного використання прикметника «просторовий» при описі пошуку справедливості та демократії в сучасних суспільствах. Просторовість справедливості або ігнорується, або вона підміняється такими суміжними поняттями, як територіальна справедливість, екологічна

справедливість, зменшення регіональної нерівності тощо. Такі підходи часто спрямовані на те, щоб відвернути увагу від конкретних проявів та значення чітко просторової концепції справедливості та – що більш важливо – від багатьох нових можливостей, які вона надає не лише з точки зору побудови теорії та емпіричного аналізу, а й просторово адекватних соціальних та політичних дій у сфері захисту прав людини.

4. У соціоекономічному розумінні ідеально рівномірного розвитку, повної соціально-просторової рівності, чистої розподільчої справедливості, а також всеохоплюючої реалізації прав людини досягти неможливо. Кожне географічне місце, в якому перебуває людина, закладено певний ступінь несправедливості. Подолання просторової несправедливості, що базується на відповідності принципам соціальної справедливості у розміщенні просторових ресурсів (перш за все земельних), є постійним процесом, що включає впровадження правил просторової справедливості та їх подальший розвиток для забезпечення усіх категорій людей правом вибору або можливістю використовувати ці ресурси.

5. Просторова справедливість з точки зору прав людини є базовою основою соціальних і політичних інституцій та правил управління ресурсами, що повинні задовольняти всі індивідуальні потреби. У документі ООН «The New Urban Agenda» (2016 р.) зазначено, що для справедливого управління географічним простором права всіх людей на володіння та користування просторовими ресурсами, зокрема земельні права, повинні бути визнані й захищені. Прагнення досягти більшої справедливості або зменшити несправедливість щодо володіння та використання ресурсів, насамперед земельних, мають стати основною метою функціонування суспільства, основним принципом підтримки людської гідності та демократичних гарантій у новій світовій реальності. Унікальність земельних ресурсів в тому, що вони створюють простір для життя і можливості для праці на сільських територіях, відіграють головну роль у формуванні прав на засоби для існування та становленні ідентичності дрібних виробників продовольства, відстоюванні ними можливостей виробляти різноманітну, традиційну та якісну продукцію для внутрішнього ринку і національного споживача.

6. Незважаючи на глобальні здобутки щодо визнання права людини на землю у забезпеченні просторової справедливості у землеволодінні й землекористуванні та повернення ключових питань використання земельних і природних ресурсів до світового порядку денного у третьому тисячолітті, позбавлення громад та людей власності на землю продовжується. Масштаб, глибина і розмах сучасної хвилі захоплення земель і ресурсів сільських територій в усіх регіонах світу свідчать про порушення просторової й соціальної справедливості та становить серйозні глобальні загрози дотриманню прав людини сьогодні та в майбутньому, може призвести до надконцентрації земельних ресурсів у руках незначного прошарку багатих людей. Інтерес до землі як до економічного та фінансового активу підвищується з боку корпорацій, фінансових установ, інвестиційних та пенсійних фондів, місцевих еліт та їхніх урядів, що пояснюється взаємодією низки факторів нової глобалізаційної реальності (фінансіалізація землі, цифрові трансформації, поглиблення екологічної кризи, пандемія COVID-19 та відповіді на неї).

7. Просторова справедливість у розвитку сільських територій виокремлює справедливість та несправедливість, що закладені в просторі, а також просторову причинність справедливості та несправедливості. Для сільських територій це означає справедливий і несправедливий розподіл у просторі соціально оцінених ресурсів, перш за все земельних, ідентифікацію причин цих станів та можливостей їх використання з точки зору суспільного добробуту. Надзвичайна важливість використання локальних ресурсів для просторового розвитку сільських територій обумовлюється тим, що вони є єдино необхідними для збереження сільського способу життя, захисту сільського соціуму та сільських поселень, які страждають від світових глобалізаційних тенденцій, пов'язаних з нарощенням промислового сільського господарства, надконцентрацією та загарбанням земель, сучасними кліматичними змінами тощо.

8. Дослідження історичних аспектів просторової справедливості у землекористуванні у період першої хвилі ринкових перетворень українського господарства (передусім аграрної реформи 1861 р, земської реформи 1864 р.) показує, що просторова нерівність стала істотним чинником соціальної диференціації, зниження економічної ефективності та форсованої трудової міграції українського

населення. Формування ринку землі в цей період та зростання цін на неї не принесли селянству користі, а навпаки, – зашкодили. Більшість селян втратили надію коли-небудь придбати власне господарство, були виштовхнуті до лав сільського пролетаріату, частина – до міста в пошуках роботи та заробітку, а частина – в еміграцію. Вчені того періоду, розкриваючи не лише економічний зміст капіталізації землі, а й соціальні наслідки цього процесу, коли він не супроводжується багатофункціональним розвитком аграрного виробництва, технологічною та організаційною модернізацією селянського господарства, конкуренцією виробників, проте спрямований на отримання швидких доходів і монополізацію аграрної сфери для закріплення ринкової влади, веде до трагічних суспільних наслідків, які у подальшому призвели до суцільної колективізації та фізичного знищення значного прошарку населення.

9. Сучасні інституційні трансформації актуалізують проблематику розподілу благ та рівності можливостей. Капіталізація земельних ресурсів у сучасних умовах створює нові виклики для системи соціальних відносин, сільського розвитку та реалізації принципів соціальної справедливості у землекористуванні. В умовах несправедливості (ексклюзія або утруднення доступу частини суспільства / місцевої громади до землі та інших ресурсів), по-перше, порушуються передумови ефективного господарювання на ринкових засадах (обмежуються стимули для конкуренції, ризиків та інновацій); по-друге, формується значний потенціал негативної соціальної енергії, що має руйнівну силу; посилюється дезінтеграція соціуму; руйнується інституційна довіра; зростає соціальна ентропія та роль неформальних і навіть кримінальних регуляторів економічних відносин.

10. Сталий розвиток сільських територій передбачає гармонізацію суспільних відносин у сферах сільськогосподарського землекористування і сільського розселення. Землекористування і розселення – взаємопов'язані складові просторового розвитку і наслідки трансформації в одній з них зумовлюють відповідні зміни в іншій. Так, концентрація землекористування у сільському господарстві веде до згортання сільської поселенської мережі, а укрупнення в системах розселення – до погіршення ефективності

використання земельних ресурсів, їх збереження та якості, втрати громадського контролю над територією країни.

11. Урахування принципу просторової справедливості у розвитку сільських територій характеризується наявністю можливостей та умов як для безпечного і комфортного проживання на селі, тобто створення сім'ї, її життєдіяльності, народження та виховання дітей, так і для праці за місцем проживання – забезпечення зайнятості, доходів, самореалізації, упевненості в завтрашньому дні. Це стосується як сільських територій загалом, так і периферії та центру на рівні ОТГ.

12. В Україні вплив членів місцевої громади на вирішення питань, пов'язаних із їхніми інтересами у сфері земельних ресурсів, украй обмежений. Це створює додаткове підґрунтя для зловживань на місцях, сваволі надвеликих землекористувачів і не тільки соціально несправедливого розподілу, а й економічно неефективного використання землі. Питання захисту інтересів громад у місті та селі потребує інституційного врегулювання на засадах просторової справедливості та територіальної партиципації. Сільська громада як спільнота соціальної взаємодії має стати основним суб'єктом творення сільського простору місцевого розвитку.

13. Емпірично доведено визначені види просторової несправедливості у розподілі земельних ресурсів, можливостей та вигід від їх використання на сільських територіях. (1) Кількісні та якісні нерівності між ОТГ у розподілі земельних ресурсів та вигід від них. Такі нерівності відображають відмінності в умовах розвитку, різний рівень ресурсного потенціалу, вони мають об'єктивний характер і не можуть бути остаточно ліквідовані. (2) Формування просторової несправедливості різними видами державної політики, зокрема і тими, що спрямовані на підтримку та вирівнювання умов для місцевого розвитку. Причиною є недосконалість механізмів державної політики, що не враховують принципи просторової справедливості. (3) Просторова несправедливість на рівні самих громад у процесі самоврядування, прийняття та реалізації органами місцевої влади рішень, що ігнорують принципи просторової справедливості. (4) Прояви просторової несправедливості у землекористуванні на рівні ОТГ як наслідок порушення норм чинного законодавства або зловживання

органів влади, землекористувачів чи інших осіб, які діють усупереч інтересам більшості членів місцевої громади або окремих груп населення. (5) Просторова несправедливість у розвитку сільських територій, що продукується в рамках сільськогосподарського землекористування.

14. Потенційною загрозою просторовій справедливості у землекористуванні на рівні ОТГ є надзвичайно велика диференціація громад за розмірами території: їх крайні значення різняться у 100 і більше разів. Створення надвеликих ОТГ певною мірою пояснюється формальним підходом до досягнення бажаного індексу їх спроможності за рахунок розширення території та врахуванням їх специфічних особливостей (наприклад, прилеглості до державного кордону чи лінії розмежування з тимчасово окупованими територіями). Разом із цим у ряді випадків, очевидно, визначальну роль відіграло лобіювання інтересів місцевих еліт, свідченням чого є те, що понад 100 ОТГ, сформованих на першому етапі адміністративно-територіальної реформи, «переформатовано» у 2000 році. У надвеликих ОТГ існують значні ризики справедливому просторовому розвитку: погіршення доступу жителів малих і периферійних сіл до суспільних послуг, загострення демографічної та екологічної ситуацій; збільшуються адміністративні витрати, зростає вартість надаваних населенню послуг тощо.

15. Значна диференціація ОТГ за абсолютними та відносними показниками плати за землю, що кількісно характеризують вигоди від використання місцевих земельних ресурсів, є похідною як від структурно-якісних характеристик наявного земельного потенціалу, так і від ефективності управління ним на місцевому рівні. Значні нерівності за цими показниками свідчать також про різну роль цього джерела наповнення місцевих бюджетів і фінансування місцевого розвитку для ОТГ, що для громад означає різний рівень ризиків, пов'язаних із просторовою несправедливістю у землекористуванні.

16. Пов'язані із просторовою несправедливістю у землекористуванні ризики особливо високі для найменш розвинених сільських ОТГ, в яких частка плати за землю у власних доходах дуже значна внаслідок не так успішного управління місцевими земельними ресурсами, як низької диверсифікації місцевої економіки та відсутності інших вагомих джерел наповнення їх бюджетів. Так, унаслідок скасування плати за

землю за березень 2020 р. як форми підтримки суб'єктів господарювання в умовах карантину, потенційні втрати усіх місцевих бюджетів за рік оцінювались на рівні 1% податкових надходжень до їх загальних фондів, у той час як для десяти ОТГ із найвищою часткою плати за землю в податкових надходженнях – на рівні 4–6%. Для різних громад це означає недоотримання 0,4–9 млн грн, що призведе до значного недофінансування їх програм розвитку, інфраструктурних проєктів тощо. Просторова несправедливість щодо ОТГ у цьому випадку також полягає в тому, що порушується стаття 142 Конституції України, де йдеться про компенсацію державою втрат органів місцевого самоврядування, які виникли внаслідок рішень органів державної влади, але на практиці реальні механізми компенсації цих втрат не передбачені.

17. Просторова справедливість порушується як внаслідок ігнорування земельно-просторових характеристик місцевих громад, так і в процесі розподілу між ОТГ державної підтримки, обсяги якої прив'язані до земельно-просторових характеристик місцевих громад. Одним із механізмів державної фінансової підтримки для збалансування розвитку різних територій, що реалізується без урахування земельно-просторових характеристик місцевих громад, є субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на здійснення заходів соціоекономічного розвитку окремих територій. У 2020 р. пандемія COVID-19 стала одним із основних чинників, що вплинули на зміну пріоритетів у фінансуванні проєктів за кошти цієї субвенції – 40% її загального обсягу спрямовано на покращення умов та якості надання медичних послуг; другим важливим напрямом фінансування проєктів є сфера освіти із часткою майже 25%. Надання зазначеної субвенції здійснюється без дотримання законодавчо визначених критеріїв (щодо регіонального розподілу коштів), що порушує принципи справедливого просторового розвитку. На національному рівні з-поміж 1160 профінансованих у 2020 р. проєктів лише 20% коштів спрямовано на підтримку соціоекономічного розвитку в сільській місцевості. Тільки в окремих областях, зокрема в Луганській, Миколаївській та Чернівецькій, розподіл субвенції здійснено з дотриманням інтересів сільського населення та сільських територій.

18. Одним із видів вигід, які отримували від власних земельно-просторових ресурсів у 2016–2019 рр. ОТГ, була державна субвенція

на розвиток їх інфраструктури: її обсяг для громад визначався з урахуванням наявності у них земельно-просторових ресурсів та чисельності сільського населення. Проте з точки зору просторової справедливості, чинний підхід не повною мірою враховував організаційно-просторову структуру ОТГ та наявність відповідних реальних інфраструктурних проблем, особливо у віддалених сільських населених пунктах, які не відповідають критеріям доступності до адміністративних центрів та не забезпечені низкою важливих базових послуг. Згідно з чинним порядком розподілу однакові субвенції отримували громади з однаковою площею і кількістю сільського населення, проте з різним рівнем доступу (часової доступності) жителів сіл до адміністративних центрів і послуг. Така ситуація свідчить, що державна політика стимулювання місцевого розвитку не вповні бере до уваги потреби щодо згладжування нерівностей на місцевому рівні, що є ознаками просторової несправедливості.

19. Ігнорування принципів просторової справедливості на локальному рівні відбувається при прийнятті та реалізації рішень регіональними та місцевими органами влади. Прикладом є розподіл коштів інфраструктурної субвенції на конкретні проекти в межах різних населених пунктів ОТГ, що затверджується на рівні органів місцевого самоврядування. Практика свідчить про численні випадки порушення балансу між інтересами периферії та центрів ОТГ, а також між сільськими та міськими населеними пунктами (сільським та міським населенням). Враховуючи те, що обсяг субсидії для конкретної ОТГ обчислюється з огляду на площі їх території (у структурі якої переважають сільські території) та сільського населення, пріоритетним спрямуванням використання коштів цієї субсидії в межах ОТГ мали би бути проекти, від яких матимуть зиск насамперед мешканці сільських та периферійних (нецентральных) населених пунктів ОТГ. Саме у цьому важлива відмінність інфраструктурної субвенції від інших джерел фінансування інфраструктурних та інших проектів на місцевому рівні. Проте чіткі регламентовані підходи до розподілу коштів цієї субвенції на місцевому рівні відсутні, а самі лише механізми місцевої демократії при прийнятті рішень не можуть гарантувати пріоритетність забезпечення сталого розвитку саме сільських територій та розвитку інфраструктури сільських населених пунктів – на проекти в

адміністративних центрах ОТГ спрямовується понад двох третин обсягу субвенції, при цьому більше представництво сільського населення в органах самоврядування зовсім не означає спрямування коштів субвенції на розвиток саме сільської, периферійної стосовно центру ОТГ, місцевості.

20. Прояви просторової несправедливості у землекористуванні на місцевому рівні формуються внаслідок прямого порушення законодавства або конфлікту інтересів зацікавлених сторін, що репрезентують як ОТГ (місцеві жителі, місцевий бізнес, місцева влада та еліти, громади окремих населених пунктів у складі ОТГ), так і зовнішнє середовище (органи державної влади та контролю, зовнішні інвестори та суб'єкти господарської діяльності, інші сторони). Основними причинами таких проявів несправедливості є: неефективність реалізації відповідними органами контролюючих функцій, вигідність тіньових схем у землекористуванні та захопленні контролю над місцевими земельними ресурсами, корупція в органах місцевої влади та самоврядування, слабка самоорганізація членів громади у відстоюванні власних інтересів та протидії порушенням, низький рівень участі організацій громадянського суспільства у відслідковуванні проявів просторової несправедливості та порушень законодавства.

21. Просторова справедливість у користуванні землями сільськогосподарського призначення для сталого розвитку сільських територій передбачає адекватну участь у вигодах від їх використання господарюючих на них виробників сільськогосподарської продукції, жителів відповідних територій та усього суспільства, а також рівноцінний внесок цих вигодонабувачів у розширене відтворення виробничої та соціальної сфер села, його людського капіталу. Індивідуальні землекористувачі (сімейні фермерські та особисті селянські господарства) на відміну від корпоративних спрямовують у формування економічного підґрунтя розвитку сільських територій приблизно у 1,5 раза більшу суму створюваної ними доданої вартості, ніж корпоративні землекористувачі. Це свідчить про безпідставність пропозицій щодо запровадження нібито однакового податкового навантаження на всіх власників і користувачів земельних ділянок, яке насправді посилить податковий тиск на особисті селянські господарства та суб'єктів малого підприємництва в аграрній сфері.

22. Має місце значний рівень сегрегації регіонів за рівнем плати за землю в ОТГ: розподіл цього показника в межах регіонів значно відрізняється від його розподілу у генеральній сукупності (на національному рівні), тобто існують значні регіональні особливості, які доцільно враховувати при розробленні та реалізації державної політики вирівнювання умов місцевого розвитку, проте їх поки не беруть до уваги.

23. На сільських територіях у межах ОТГ просторова справедливість досягається завдяки політиці інклюзивного розвитку, заходам і програмам, що покликані задовольнити базові потреби усіх селян незалежно від їхнього місця проживання. До цих потреб відносять рівний, недискримінаційний і незаангажований доступ до місць прикладання праці на землі, належного розселення, базової інфраструктури та послуг, що є невіддільними від доступу до земельних ресурсів. Усі сільські мешканці мають базові права на життя в місці народження, спадщини або вибору. Вони також мають право на внесок до розвитку свого села, своєї громади. Реалізації цих прав не мають перешкоджати інтереси ані агробізнесу, ані окремих категорій людей – дотримуватися прав слід незалежно від того, де люди проживають, – чи на центральній садибі ОТГ, чи у периферійних селах. ОТГ є просторово справедливою тоді, коли в усіх її частинах дотримуються права окремих осіб, насамперед право на землю.

Розвиток сільських територій на засадах просторової справедливості передбачає повагу фундаментальних прав людини, перш за все – на землю, сприяє інклюзивності сільського розвитку, спрямованого на зниження економічних нерівностей та соціальної поляризації, що є наслідком пріоритизації неоліберальних підходів до процесів аграрного зростання. Покращення засобів для існування за місцем проживання з використанням землі надзвичайно важливе для всіх сільських людей, враховуючи бідних і малозабезпечених, які таким чином можуть бути захищені від втрати місць прикладання праці та вимушеного виселення з власних домівок (міграції). Просторова справедливість у землекористуванні на сільських територіях збільшує безпеку власності для дрібних землевласників (користувачів) та земель комунальної власності громади в межах будь-якої системи земельних відносин. У сучасних умовах заходи із пом'якшення незахищеності власності на землю селян та сільських спільнот на території їхнього проживання, що сприятиме просторовій справедливості розвитку сільських територій, слід спрямувати на відновлення протекціонізму як політики захисту просторових прав спільнот та права людей на землю. Серед першочергових заходів слід запровадити такі.

1. Імплементація в Україні Добровільних керівних принципів відповідального регулювання питань володіння та управління земельними, лісовими та рибними ресурсами, які були остаточно сформульовані в ході міжурядових переговорів та офіційно затверджені Комітетом ООН із всесвітньої продовольчої безпеки 11 травня 2012 р.; на підтримку їх здійснення висловилися Генеральна Асамблея Організації Об'єднаних Націй, «Група двадцяти», конференція «Ріо + 20», Парламентська асамблея франкомовних країн та інші впливові міжнародні організації.

Перший глобальний тематичний захід із підведення підсумків використання та застосування Добровільних керівних принципів відбувся у ході 43-ої сесії Комітету ООН із всесвітньої продовольчої безпеки (КВПБ) у 2016 р. На ньому було підтверджено, що з моменту затвердження спеціальною сесією КВПБ у 2012 р. ці принципи широко застосовуються й використовуються у країнах Європи, Азії, Африки, Латинської Америки та Карибського басейну, і зазначалося,

що держави-члени і багато інших зацікавлених сторін активно сприяють їх впровадженню у практику. Для системної та комплексної імплементації в Україні Добровільних керівних принципів доцільно закріпити цей пріоритет у програмних документах розвитку аграрного та сільського секторів.

По-перше, орієнтир на повноцінну імплементацію в Україні Добровільних керівних принципів відповідального регулювання питань володіння та управління земельними, лісовими та рибними ресурсами слід закріпити у законопроекті про основні засади державної політики у сфері аграрного та сільського розвитку, розроблення та ухвалення якого очікується в рамках євроінтеграційного процесу відповідно до угоди про ЗВТ між Україною та ЄС. В основну частину згаданого законопроекту слід включити пункт про те, що «розроблення та реалізація державної політики у сфері аграрного та сільського розвитку в Україні здійснюється з урахуванням Добровільних керівних принципів відповідального регулювання питань володіння та управління земельними, лісовими та рибними ресурсами ФАО».

По-друге, вже у найближчій перспективі слід задекларувати цю ціль в урядовій «Концепції сільського розвитку до 2030 року», проєкт якої оприлюднено 25 листопада 2020 р. і яку планується затвердити розпорядженням Кабінету Міністрів України. Надалі конкретні завдання щодо імплементації Добровільних принципів повинні бути відображені у плані заходів, що розробляється на виконання Концепції та реалізується органами виконавчої влади на національному, регіональному та місцевому рівнях.

Центральні органи влади, які забезпечують виконання плану заходів Концепції, перелік яких наведений у документі, розробляють та затверджують програму заходів, спрямованих на виконання таких першочергових завдань:

- підтримка та популяризація ідей Добровільних керівних принципів;
- навчання представників органів влади та місцевого самоврядування;
- оцінювання земельного законодавства та вітчизняних інститутів у цій сфері (у співпраці з міжнародними інституціями) на предмет

відповідності Принципам та розроблення пропозицій щодо вдосконалення законодавства та інституційного середовища;

- участь у міжнародних платформах та регіональних міжурядових форумах з метою створення систем відстеження прогресу держави у напрямі до посилення дотримання стандартів та прав людини у земельних відносинах;

- підвищення якості збирання даних та прозорості даних про землю та пов'язаних із нею прав власності;

- добровільне звітування перед Комітетом з продовольчої безпеки про прогрес в імплементації цілей, спрямовані на зміцнення управління правами володіння, дотримання земельних законодавства, політики та практики.

Цільовою аудиторією для популяризації ідей Добровільних керівних принципів мають бути як широкі кола громадськості, так і представники конкретних органів влади, від яких значною мірою залежить процес їх імплементації на різних рівнях. У рамках партнерства Кабінету Міністрів України з Продовольчою та сільськогосподарською організацією ООН (у рамках Програми ООН в Україні) уряду в 2021 р. доцільно ініціювати роз'яснення основних засад «Добровільних керівних принципів відповідального регулювання питань володіння та управління земельними, лісовими та рибними ресурсами», які Україна разом з іншими країнами підтримала у 2012 р., для урядовців, політиків усіх рівнів, органів місцевого самоврядування і представників громадянського суспільства.

Міністерству освіти і науки України слід рекомендувати закладам вищої аграрної освіти включити у навчальні програми курс «Добровільні керівні принципи відповідального регулювання питань володіння та управління земельними, лісовими та рибними ресурсами ФАО в рамках діючих в Україні практик землеволодіння і землекористування», що створить підґрунтя для їх популяризації серед молоді, руху у напрямі дотримання прав людини в Україні, врахування потреб особливо вразливих груп населення, вирішення проблем розвитку сільської місцевості та охорони довкілля, запобігання спекуляції та надмірній концентрації земель, врахування інтересів дрібних сільськогосподарських товаровиробників,

розвитку механізмів моніторингу землекористування на національному, регіональному та місцевому рівнях.

2. Для подолання пов'язаних із землекористуванням на місцевому рівні видів просторової несправедливості, зумовлених різними видами державних інтервенцій необхідно забезпечити таке.

2.1. Законодавчо закріпити переважне право територіальних громад та місцевих жителів набувати майнові права на землі та ресурсокористування (на підставі угод оренди чи наданих спецдозволів та при купівлі земель сільськогосподарського призначення). Для цього доцільно внести відповідні зміни до Закону України 552-IX «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо умов обігу земель сільськогосподарського призначення» від 31.03.2020 у частині аграрного землекористування, а також пов'язані зміни та узгодження з іншими чинними нормативно-правовими документами (зокрема, це стосується проєкту закону про внесення змін до Земельного кодексу України та інших законодавчих актів щодо удосконалення системи управління та дерегуляції у сфері земельних відносин, який зараз готується до другого читання у Верховній Раді).

Зміни до Закону України 552-IX слід внести до п. 2 статті 131, , виклавши текст у такій редакції: «Купівля-продаж земельної ділянки здійснюється з дотриманням переважного права на її придбання. Переважне право на купівлю земельної ділянки мають територіальні громади та громадяни України, які зареєстровані та не менше трьох років проживають на території громади, в межах території якої розташована земельна ділянка».

Слід вилучити з п. 2 статті 131 положення, де йдеться, що орендар може передавати своє переважне право на купівлю ділянки іншим особам, викладене у редакції – «Переважне право на придбання земельної ділянки може бути передано його суб'єктом іншій особі, про що такий суб'єкт має письмово повідомити власника земельної ділянки».

2.2. У рамках запобігання можливому виникненню просторової несправедливості у землекористуванні внаслідок необґрунтованих законодавчих ініціатив слід відхилити проєкт Закону України «Про внесення змін до Податкового кодексу України та інших Законів

України щодо детінізації виробництва сільськогосподарської продукції» № 3131-Д від 14.07.2020, що може посилити нерівність та призвести до посилення несправедливості у розподілі вигід від використання земельних ресурсів на користь агробізнесу. Можливими негативними наслідками ухвалення законопроекту № 3131-Д є такі:

- податкова дискримінація дрібних агровиробників;
- зростання податкового навантаження на фермерів і власників ОСГ;
- згортання дрібнотоварного сільськогосподарського підприємництва;
- масовий продаж приватних земельних ділянок селян, отриманих у результаті попередніх земельних трансформацій (близько 7 млн дрібних землевласників).

2.3. Для подолання дискримінації щодо одиниць самоврядування базового рівня, викликаній втручанням держави у формування їх бюджетів шляхом відміни плати за землю за березень 2020 р. під час карантину, слід забезпечити реалізацію статті 142 Конституції України, в якій йдеться про компенсацію державою витрат органів місцевого самоврядування, що виникли внаслідок рішень органів державної влади, а також відновити дію статті 103 Бюджетного кодексу України, в якій йдеться, що надання державою податкових пільг, які зменшують доходи місцевих бюджетів, має супроводжуватися наданням додаткової дотації з державного бюджету місцевим бюджетам на компенсацію відповідних втрат доходів місцевих бюджетів.

Невиконання цього положення у 2020 р. пов'язане із прийнятими змінами до ЗУ «Про державний бюджет на 2020 р.», якими встановлено, що у 2020 р., як виняток із положень статті 103 Бюджетного кодексу України, додаткова дотація з державного бюджету місцевим бюджетам на компенсацію втрат доходів місцевих бюджетів внаслідок наданих державою податкових пільг відповідно до Закону України від 17 березня 2020 року № 533-IX «Про внесення змін до Податкового кодексу України та інших Законів України щодо підтримки платників податків на період здійснення заходів, спрямованих на запобігання виникненню і поширенню коронавірусної хвороби (COVID-19)» не надається. Проте

у цьому випадку все ще має місце порушення статті 142 Конституції України.

Для відновлення просторової справедливості щодо місцевих бюджетів у ЗУ «Про Державний бюджет України на 2021 рік» слід включити статтю, якою відновити норму щодо компенсації втрат місцевих бюджетів унаслідок наданих державою пільг, а також у 2021 р. передбачити компенсацію місцевим бюджетам додатковою дотацією таких втрат за результатами 2020 року.

2.4. Для подолання наслідків просторових нерівностей, пов'язаних із нерівномірним розподілом земельних та інших просторових ресурсів, та вирівнювання умов для місцевого розвитку, слід відновити субвенцію з державного бюджету місцевим бюджетам на підтримку розвитку ОТГ (у 2016–2019 рр. – субвенція на розвиток інфраструктури). Для цього слід внести відповідні зміни до ЗУ «Про Державний бюджет України на 2021 рік».

Необхідність продовження надання субвенції на підтримку розвитку ОТГ обумовлена тим, що всі громади (а не тільки ті, що створені раніше і змогли використати можливість отримання інфраструктурної субвенції у 2016–2019 рр., потребують фінансової підтримки держави, оскільки інфраструктура, яку вони отримують у свою власність, потребує суттєвих фінансових вкладень для відновлення її функціонування з метою надання ефективних послуг територіальним громадам. У 2020 р. інфраструктурну субвенцію планували замінити субвенцією на підтримку розвитку ОТГ, але й вона була скасована у зв'язку із перерозподілом бюджетних коштів на користь фінансування заходів для подолання наслідків пандемії COVID-19.

2.5. Для посилення просторової справедливості при розподілі між громадами загального фонду субвенції на розвиток ОТГ слід додатково враховувати організаційно-просторову структуру ОТГ та наявність віддалених периферійних сільських територій. Для цього слід внести зміни до п. 3 Порядку та умов надання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на підтримку розвитку об'єднаних територіальних громад, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 16 березня 2016 р. № 200 та доповнити критерії розподілу коштів між ОТГ новим критерієм: чисельністю сільського населення, яке проживає в умовах

ускладненого доступу до адміністративного центру (опорних пунктів надання адміністративних послуг). Віддаленими населеними пунктами з ускладненим доступом до адміністративних центрів та важливих базових послуг слід вважати населені пункти із доступом понад 30 хвилин, як це передбачено урядовою Методикою формування спроможних територіальних громад. Починаючи з третього абзацу, п. 3 Порядку та умов надання субвенції слід викласти у такій редакції:

«Субвенція спрямовується місцевим бюджетам об'єднаних територіальних громад та розподіляється за такою формулою:

$$V_i = V_0 \times (X_i/X + Y_i/Y + Z_i/Z)/3,$$

де V_i – обсяг субвенції об'єднаної територіальної громади;

V_0 – загальний обсяг субвенції;

X_i – кількість сільського населення об'єднаної громади;

X – кількість сільського населення всіх об'єднаних територіальних громад;

Y_i – площа території об'єднаної територіальної громади;

Y – площа територій усіх об'єднаних територіальних громад;

Z_i – кількість сільського населення ОТГ, доступ якого до адміністративного центру або опорних пунктів надання послуг є ускладненим (понад 30 хвилин);

Z – кількість сільського населення в усіх ОТГ, доступ якого до адміністративного центру або опорних пунктів надання послуг є ускладненим (понад 30 хвилин)».

2.6. Для посилення фінансової спроможності органів місцевого самоврядування у досягненні просторової справедливості у підтримці місцевого розвитку слід забезпечити надійні джерела наповнення Фонду розвитку сільських територій (ФРСТ) шляхом запровадження для великих землекористувачів погектарних платежів, які спрямовуватимуться у ФРСТ, а також забезпечити просторову справедливість у розподілі коштів ФРСТ між регіонами.

Створення ФРСТ передбачене Законом України № 552-IX і для цього розроблено проект ЗУ «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо створення Фонду розвитку сільських територій». Заплановані в рамках цієї законодавчої ініціативи джерела наповнення ФРСТ (1% обсягу спецфонду держбюджету, 20% від орендної плати за державні та комунальні сільськогосподарські землі, надходження від

міжнародної технічної допомоги) є обмеженими і не враховують просторове захоплення земель сільськогосподарського призначення в межах ОТГ представниками аграрного бізнесу. При реалізації такого підходу поза межами джерел формування ФРСТ залишаються землі приватної власності, що використовуються великими орендарями.

Доцільність запровадження погектарних платежів для наповнення ФРСТ зумовлюється надійністю такого джерела фінансування Фонду – оцінений обсяг надходжень від погектарних платежів майже вдвічі перевищує суму, яку отримає ФРСТ при реалізації зазначених вище підходів у рамках уже існуючих законодавчих ініціатив. У ЗУ «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо створення Фонду розвитку сільських територій» слід визначити суб'єктів таких погектарних платежів, якими мають бути сільськогосподарські виробники, що орендують понад 100 га угідь (за аналогією із обмеженням площ угідь, які дозволено набувати у власність одній особі на першому етапі функціонування ринку купівлі-продажу сільськогосподарських земель). У зазначеному законі рекомендуємо закріпити компетенцію органів місцевого самоврядування щодо встановлення розміру погектарних платежів – за ставкою, не меншою за 1% від нормативної грошової оцінки земель.

У ЗУ «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо створення Фонду розвитку сільських територій» та пов'язаними урядовими рішеннями слід передбачити запровадження на місцевому рівні за рахунок коштів ФРСТ спеціальних цільових програм стимулювання сімейних фермерських господарств, спрямованих на досягнення таких цілей:

- підтримку діючих господарств та програму трансформації товарних особистих селянських господарств у сімейні ферми (програма розширення фермерського укладу на рівні ОТГ) шляхом надання грантів на впровадження розроблених бізнес-ідей щодо виробництва локального продовольства та його брендингу в рамках передбаченого напряму підтримки розвитку малих і середніх агровиробників;

- розширення сфери надання послуг сільської гостинності.

Для забезпечення просторової справедливості у розподілі коштів ФРСТ між регіонами у Методиці розподілу коштів Державного бюджету між областями, що має бути розроблена КМУ відповідно

до законодавчої ініціативи про утворення ФРСТ, доцільно запровадити *критерії, що враховують просторові аспекти регіонального розвитку (критерій площі території) та рівень розвитку підприємництва*. Це дасть можливість забезпечити справедливий розподіл державних коштів, у результаті чого більшість регіонів (14 областей), які є проблемними за показниками комплексного сільського розвитку, отримають вищі частки фінансування з Державного бюджету порівняно із розподілом за методикою, передбаченою існуючими урядовими законодавчими ініціативами.

3. Для подолання пов'язаних із землекористуванням видів просторової несправедливості, що формуються на рівні ОТГ, необхідно забезпечити таке:

3.1. При відновленні субвенції на підтримку розвитку ОТГ (інфраструктурної субвенції), слід внести зміни до Порядку та умов надання цієї субвенції в частині її цільового призначення – виключно на розвиток сільських територій.

Оскільки субвенція на підтримку розвитку ОТГ є одним із багатьох видів державної допомоги суб'єктам місцевого самоврядування на підтримку місцевого розвитку, але єдиним, розмір якого визначається, базуючись на чисельності сільського населення та площі території (переважна частина якої є сільськими територіями), доцільно змінити цільове призначення цієї субвенції в частині її спрямування на реалізацію проєктів виключно у сільській місцевості. Для цього слід внести зміни до п. 4 поточного чинного Порядку та умов надання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на підтримку розвитку об'єднаних територіальних громад, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 16 березня 2016 р. № 200 (із подальшими змінами). П. 4 Порядку можна викласти у такій редакції: *«Субвенція на підтримку розвитку об'єднаних територіальних громад надається на реалізацію проєктів у сільській місцевості, що сприяють формуванню та розвитку інфраструктури комунальної власності, та спрямовується на:»* (далі за текстом чинної редакції).

Допомога держави шляхом надання субвенції на підтримку розвитку ОТГ особливо важлива для сільських громад та сільських територій у складі міських громад. У містах інфраструктура формувалася та оновлювалася десятиліттями, а в сільській

місцевості протягом цього періоду вона руйнувалася. Аргументами на користь того, що субвенцію на підтримку розвитку ОТГ необхідно спрямувати виключно на реалізацію проєктів у сільській місцевості, є те, що при існуванні різних видів субвенцій та допомог для підтримки місцевого розвитку, відсутні такі, що орієнтовані виключно на підтримку розвитку села, а методологія визначення обсягів субвенції на розвиток ОТГ прив'язана насамперед до характеристик сільської місцевості, тобто її розмір формується завдяки наявності сільських територій, а отже, ці кошти і повинні витрачатися на їх розвиток. Додатковим важливим аргументом є те, що демократичні механізми розподілу цієї субвенції на місцевому рівні у 2016–2019 рр., навіть при переважанні у місцевих органах самоврядування представників від сільських територій, не захистили від дискримінації інтересів сільських периферійних територій на користь міських та центральних населених пунктів.

3.2. Важливим напрямом подолання пов'язаних із землекористуванням видів просторової несправедливості, що формуються на рівні ОТГ, має стати запровадження стратегічного планування місцевого ресурсокористування, особливо земельних ресурсів, і контролю за дотриманням загального бачення використання ресурсів для спільного блага громади з боку органів місцевого самоврядування. Реалізація на місцевому рівні стратегічних підходів у плануванні, управлінні та розпорядженні місцевими ресурсами, в першу чергу – земельними, повинна стати національним пріоритетом. Цей напрям набуває особливого значення в контексті завершення передачі місцевим громадам прав розпорядження землями за межами населених пунктів, проте не повинен обмежуватися лише землями комунальної власності, а у контексті очікуваного відкриття ринку (купівлі-продажу) сільськогосподарських земель має поширюватися на участь місцевої громади у регулюванні місцевих ринків сільськогосподарських земель приватної власності.

Основним документом щодо планування кроків у реалізації секторальних стратегій розвитку, координації державної політики та досягнення ефективності ресурсокористування у місцевих громадах в інтересах людини та сталого розвитку є Державна стратегія регіонального розвитку на 2021–2027 рр., затверджена Постановою

КМУ № 695 від 5 серпня 2020 року. До цього документу слід внести зміни, додавши розділ «Організаційне забезпечення сталого розвитку сільських територій на місцевому рівні» в якому зазначити, що «Планування, управління та розпорядження місцевими ресурсами, насамперед – земельними, здійснюється відповідно до затверджених органами місцевого самоврядування стратегічних документів».

Аргументом на користь необхідності таких змін є те, що значна частина рішень на місцевому рівні щодо розпорядження землями приймається під впливом ситуативних факторів і такі рішення часто не відповідають довгостроковим інтересам та реалізації пріоритетів місцевого розвитку – формуванню його економічної бази, підвищенню зайнятості сільського населення та зростанню рівня його доходів, становленню фермерських господарств сімейного типу, розвитку солідарного сільського господарства, стимулюванню місцевих користувачів, які зареєстровані на території громади і максимально сплачують податки до місцевого бюджету тощо.

Зважаючи на це, у сфері земельних відносин видається доцільним формулювання на рівні громад основних цілей, яких слід досягнути в довгостроковій перспективі, та короткострокових завдань, і надалі узгоджувати із громадами поточні рішення стосовно використання земельних та інших видів просторових ресурсів. Це може бути зроблено в рамках місцевих стратегій управління місцевими ресурсами у вигляді як окремих документів, так і частини тематично ширших місцевих стратегій та програм. На національному рівні при реалізації політики у сфері земельних відносин, лісового господарства, надрокористування, водокористування, зокрема при видачі спецдозволів, ліцензій та інших дозвільних документів, встановленні законодавчих обмежень та вимог слід зафіксувати пріоритет місцевих користувачів, що сприятиме перерозподілу доходів від експлуатації ресурсів громад на користь місцевих бенефіціарів (сільських мешканців та громад).

4. Посилення реального впливу громадянського суспільства на процеси забезпечення просторової справедливості у землекористуванні на місцевому рівні.

4.1. Запровадження реально діючих механізмів впливу громадянського суспільства на забезпечення просторової

справедливості у місцевому землекористуванні є необхідним, оскільки самоорганізація на низовому рівні та вплив громади на місцеві процеси розвитку часто виявляються більш дієвими, ніж регулювання та регламентації, що здійснюються по владній вертикалі. Обидва ці механізми ефективніші, якщо доповнюють один одного.

Один із механізмів впливу громадянського суспільства можна запустити з ініціативи органів місцевого самоврядування, запровадивши в ОТГ спеціальні Програми захисту дрібних землевласників на основі створення Сільських земельних комітетів (СЗК). Суть програми стимулювання дрібних землевласників полягає у створенні ними СЗК для консолідації їхніх земельних ділянок в економічно доцільний земельний масив (як правило, в межах одного поля) і здійснення спільної політики на ринку оренди землі, а в майбутньому – на ринку її купівлі-продажу.

Кошти на запровадження Програм створення СЗК на рівні ОТГ органи місцевого самоврядування можуть використовувати з Фонду розвитку сільських територій (ФРСТ). Для цього у проєкт ЗУ «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо створення Фонду розвитку сільських територій» слід додати пункт про те, що фінансове забезпечення на місцевому рівні функціонування Програм захисту дрібних землевласників є одним із цільових спрямувань використання коштів ФРСТ.

Для реалізації програми стимулювання дрібних землевласників, за координації органів місцевого самоврядування, необхідно забезпечити дві умови:

(і) самоорганізацію землевласників. Власники усіх земельних ділянок/паїв на одному полі створюють організацію дрібних землевласників – Сільський земельний комітет (СЗК). Метою його діяльності є спільне ведення переговорів щодо укладання Генерального договору оренди земельних ділянок/паїв на площі одного сільськогосподарського масиву – поля. Орендарі при вирішенні усіх питань, пов'язаних з орендою земельних ділянок, зобов'язані мати справу не з власниками ділянок/паїв, а з СЗК;

(ii) синхронізацію термінів дії договорів оренди усіх земельних ділянок/паїв у межах консолідованих земельних масивів. У результаті СЗК матиме можливість у певний момент часу пропонувати в оренду все поле.

У разі виконання цих умов землевласники матимуть у своєму розпорядженні та пропонуватимуть те, що має попит на ринку (оренди), а саме: сільськогосподарську землю площею економічно життєздатної виробничої одиниці. У результаті спільних дій дрібних землевласників на рівні ОТГ встановлюватимуться більш справедливі відносини у землеволодінні та землекористуванні, а саме:

- дрібні землевласники матимуть реальний інструмент впливу на регулювання взаємовідносин з орендарями, у тому числі на одержання справедливого доходу від здавання своєї землі в оренду;
- право оренди землі діставатиметься найбільш ефективно господарюючим місцевим виробникам, вибір яких здійснюватиметься співвласниками земель ОТГ;
- істотно скоротяться витрати орендодавців та орендарів, пов'язані із здаванням землі в оренду та оформленням договорів оренди, оскільки буде запроваджено єдиний «генеральний договір оренди», який би укладався між орендарем та СЗК, членство в якому є обов'язковим для власників усіх ділянок/паїв на полі;
- ринкові розміри орендної плати за землю позитивно вплинуть на ринкову вартість землі, після запровадження її вільної купівлі-продажу;
- буде усунута можливість неефективного використання поля тому що і СЗК, і виробник зацікавлені в одержанні максимального доходу на поле в цілому. Очевидно, що члени СЗК віддаватимуть перевагу виробництву на своєму полі одночасно кількох видів сільськогосподарських культур; дбатимуть не тільки про найвищий дохід, а й про захист життєвого середовища громади і природної родючості ґрунтів;
- діючи як СЗК, спільно і самоорганізовано, власники земельних ділянок/паїв матимуть можливість включати в договори оренди вимоги щодо практики обробітку землі, збереження родючості ґрунтів, підтримки в належному стані систем зрошення та здійснення орендарями інших заходів для забезпечення сталого характеру господарювання на сільськогосподарських землях громади;
- створення СЗК, їх участь і роль на ринку оренди буде важливим досвідом для подальшого розширення впливу СЗК на

ринку купівлі-продажу сільськогосподарських земель і запобігання обезземеленню селян після набрання відповідним законодавством чинності.

4.2. Становлення форм громадянського контролю для запобігання формування причин просторової несправедливості у землекористуванні на місцевому рівні та зменшення її негативних наслідків є необхідним для забезпечення синергії у досягненні цих цілей завдяки співучасті, розмежуванню та взаємодоповненню функцій органів державної влади та контролю, органів місцевого самоврядування, місцевих громад, організацій громадянського суспільства, науки та освіти.

Роль громадянського суспільства у контролі за дотриманням принципів просторової справедливості полягає в активному залученні інших організацій, які, навіть у разі, якщо вони не є НГО чи іншими представниками організованого сектора громадянського суспільства або як державні установи (наприклад, науково-дослідницькі установи, університети) зберігають реальну незалежність щодо експертизи та оцінювання ситуації на місцях, є неупередженими і можуть відстоювати реальні інтереси місцевих громад. В рамках цієї НДР створено онлайн-платформу для започаткування моніторингу проявів просторової дискримінації у землекористуванні на місцевому рівні (дані цього моніторингу доступні онлайн). Моніторинг планується розширити і удосконалювати в рамках продовження цієї НДР у 2021 р. та інших проєктів і досліджень відділу.

Для цілей візуалізації результати моніторингу проявів просторової несправедливості у землекористуванні узагальнені, згруповані та представлені у вигляді онлайн-картограми. Дані про порушення просторової справедливості у землекористуванні розділені на групи, що характеризують характер цих порушень, можливі наслідки та ризики: «порушення на природоохоронних територіях», «порушення інтересів громад», «рейдерство та захоплення земель», «комплексні порушення» тощо. На онлайн-карті доступний короткий опис кейсів. Цей онлайн-інструмент постійно оновлюється та може бути корисний органам державної та місцевої влади, науковцям, активістам, громадським організаціям, які працюють у цій сфері.

На відміну від моніторингу, що здійснюється за попередньо затвердженими планами на, як правило, довгий період (рік або кілька років) органами державної влади на національному рівні, що виконують контролюючі функції, моніторинг на рівні наукових установ та організацій громадянського суспільства є більш оперативним, динамічним, сфокусованим, може бути більш глибоким чи охоплювати більші території (більшу кількість землекористувачів). Корисність такого моніторингу значною мірою залежить від взаємодії органів державної влади з представниками громадянського суспільства, науковими установами тощо.

5. Формування національної системи комплексного контролю та забезпечення просторової справедливості у процесах місцевого розвитку та землекористування для запобігання формуванню причин просторової несправедливості та зменшення її негативних наслідків як функції Міністерства розвитку громад та територій України.

Формування національної системи комплексного контролю та забезпечення просторової справедливості у процесах місцевого розвитку та землекористування слід передбачити у плані заходів, що розробляються органами державної влади, залученими у процес імплементації в Україні Добровільних керівних принципів відповідального регулювання питань володіння та управління земельними, лісовими та рибними ресурсами (ФАО), як невід'ємної частини реалізації державної політики у сфері аграрного та сільського розвитку (що має бути передбачено вже згаданим законом про основні засади державної політики у сфері аграрного та сільського розвитку), а також частини урядової «Концепції сільського розвитку до 2030 року», проєкт якої планується затвердити найближчим часом, а також чинної Державної стратегії регіонального розвитку на 2021–2027 роки, затвердженою Постановою КМУ № 695 від 5 серпня 2020 року.

Національна система комплексного контролю та забезпечення просторової справедливості у процесах місцевого розвитку та землекористування повинна функціонувати на базі співучасті, розмежування та взаємодоповнення функцій органів державної влади та контролю, органів місцевого самоврядування, місцевих громад, організацій громадянського суспільства, науки та освіти.

Координаційну функцію у посиленні співпраці органів державної влади та самоврядування з організаціями громадянського суспільства слід покласти на Міністерство розвитку громад та територій України. Основними функціями такої системи повинні бути такі: координація (зусиль різних сторін), попередження та запобігання (виникнення передумов формування просторової несправедливості), коригування (державної політики чи процесів управління земельними ресурсами на місцевому рівні), саморегулювання (rural proofing – самоконтроль держави за встановлюваними правилами гри або самоконтроль органів місцевого самоврядування при прийнятті та реалізації рішень щодо землекористування), аналітичне забезпечення процесу контролю за дотриманням просторової справедливості тощо.

<i>Таблиця 2.2.1.</i> Розрахунок площі землі, що припадає на одну сформовану ОТГ згідно з перспективними планами 2020 р., за умови передачі громадам державних земель, тис. га	82
<i>Таблиця 2.2.2.</i> Зміни площі сільгоспугідь за категоріями землевласників і користувачів за 1990–2016 рр., тис. га	88
<i>Таблиця 3.1.1.</i> Показники описової статистики, варіації та нерівності у розподілі ОТГ за платою за землею, платою за землею у розрахунку на 100 га (1 кв. км) території та часткою плати за землею у податкових надходженнях (2019)	105
<i>Таблиця 3.1.2.</i> ОТГ із найвищими та найнижчими значеннями плати за землею у розрахунку на 1 кв. км території	109
<i>Таблиця 3.1.3.</i> ОТГ із найвищими та найнижчими значеннями частки плати за землею у податкових надходженнях	110
<i>Таблиця 3.2.2.1.</i> Дотримання принципів просторової справедливості (ПС) у розрізі квартильних груп ОТГ за часткою сільського населення	129
<i>Таблиця 4.1.1.</i> Секторальний розподіл результатів господарювання в аграрній сфері України	156
<i>Таблиця 4.2.1.</i> Структура і функції системи контролю за дотриманням просторової справедливості у землекористуванні	180

<i>Рис. 2.1.1.</i> Порівняння площі угідь, що перебувають у користуванні різних за розміром фермерських господарств, %	71
<i>Рис. 2.3.1.</i> Розподіл ОТГ за площею території, 2019 р.....	92
<i>Рис. 2.3.2.</i> Нижній і верхній (перший і четвертий) квартилі ОТГ за площею господарської території (202 найменших ОТГ і 202 найбільших ОТГ), 2019 р.	93
<i>Рис. 2.3.3.</i> Географічне розташування ОТГ нижнього і верхнього квартилів за площею господарської території (202 найменших ОТГ і 202 найбільших ОТГ), 2019 р.	94
<i>Рис. 2.3.4.</i> Розташування ОТГ з площею території понад 700 кв. км, 2019 р.	95
<i>Рис. 2.3.5.</i> Розподіл ОТГ за рівнем землезабезпеченості їх жителів, кв. км на 100 осіб	96
<i>Рис. 2.3.6.</i> Локалізація нижнього і верхнього квартилів (202 найменших і 202 найбільших) ОТГ за рівнем землезабезпечення їх жителів (кв. км на 100 осіб), 2019 р.	97
<i>Рис. 3.1.1.</i> Місце плати за землю в ієрархії та структурі доходів бюджету ОТГ, 2019	104
<i>Рис. 3.1.2.</i> Графічне представлення коефіцієнта Джині – крива Лоренца для розподілу ОТГ за платою за землю ($G=0,56$).....	107
<i>Рис. 3.1.3.</i> Графічне представлення коефіцієнта Джині – крива Лоренца для розподілу ОТГ за платою за землю у розрахунку на 100 га території ($G=0,62$	107
<i>Рис. 3.1.4.</i> Графічне представлення коефіцієнта Джині – крива Лоренца для розподілу ОТГ за часткою плати за землю у податках ($G=0,31$).....	107

<i>Рис. 3.1.5.</i> Регіональний розподіл кількості ОТГ з високим і низьким рівнем плати за землю в розрахунку на 1 кв. км території	113
<i>Рис. 3.1.6.</i> Рівні плати за землю в ОТГ у розрахунку на 1 кв. км території: червоний – високий, жовтий – низький.....	113
<i>Рис. 3.1.7.</i> Частка площ ОТГ з високою платою за землю (темно-червоний – найменший, темно-зелений – найвищий рівні).....	114
<i>Рис. 3.2.1.1.</i> Розподіл субвенції на соціоекономічний розвиток окремих територій у 2020 р.	117
<i>Рис. 3.2.1.2.</i> Розподіл субвенції на соціоекономічний розвиток територій за напрямками видатків, 2020 р.	119
<i>Рис. 3.2.1.3.</i> Розподіл субвенції на соціоекономічний розвиток за типом територій, 2020 р.....	119
<i>Рис. 3.2.1.4.</i> Структура регіонального розподілу фінансування субвенції за типом території, 2020 р.....	120
<i>Рис. 3.2.1.5.</i> Структура регіонального розподілу кількості проєктів за типом території, 2020 р.	120
<i>Рис. 3.2.1.6.</i> Міжрегіональний розподіл субвенції за типом території	121
<i>Рис. 3.2.1.7.</i> Міжрегіональний розподіл кількості проєктів за типом території	121
<i>Рис. 3.2.1.8.</i> Показники розподілу субвенції для цілей розвитку сільських територій з позицій справедливості, 2020 р.....	122
<i>Рис. 3.2.1.9.</i> Співвідношення частки сільського населення та частки субвенції / проєктів у сільській місцевості в розрізі регіонів.....	123
<i>Рис. 3.2.2.1.</i> Розподіл 205 ОТГ зі змішаним населенням за рівнем коефіцієнта просторової справедливості щодо спрямування коштів інфраструктурної субвенції на проєкти у сільській місцевості, 2019 р	127

<i>Рис. 3.2.2.2.</i> Взаємний розподіл в ОТГ частки сільського населення та частки коштів інфраструктурної субвенції, що спрямовані на проєкти у сільській місцевості, 2019 р.	128
<i>Рис. 3.3.1.</i> Мапа основних стейкхолдерів, які можуть бути задіяні в процесах землекористування в ОТГ	131
<i>Рис. 3.3.2.</i> Проблемна ділянка, відведена під продаж права оренди Бережанською міською радою	136
<i>Рис. 4.2.1.</i> Можливості використання Добровільних керівних принципів	166
<i>Рис. 4.2.2.</i> Вигляд онлайн-карти з результатами моніторингу та коротким описом проявів просторової несправедливості у землекористуванні (у процесі наповнення).....	179
<i>Рис. 4.3.1.</i> Розподіл ОТГ за обсягом надходжень до спеціального фонду місцевого бюджету (20% від обсягу орендної плати комунальних земель), 2019 р.	183
<i>Рис. 4.3.2.</i> Прогнозні оцінки регіонального розподілу коштів спеціального фонду Державного бюджету	189
<i>Рис. 4.3.3.</i> ВРП по відношенню до середнього рівня по Україні (середнє за період 2014–2018 рр.).....	191
<i>Рис. 4.3.4.</i> Порівняння розподілу коштів Фонду відповідно до урядової ініціатииви та удосконаленої методики	194

Наукове видання

Бородіна Олена Миколаївна
Прокопа Ігор Васильович
Попова Ольга Леонтіївна
Небрат Вікторія Василівна
Киризюк Сергій Вікторович
Риковська Оксана Володимирівна
Яровий Віктор Дмитрович
Михайленко Оксана Віталіївна
Лук'янова Марія Михайлівна
Фраєр Олексій Володимирович

ПРОСТОРОВА СПРАВЕДЛИВІСТЬ У ЗЕМЛЕКОРИСТУВАННІ ТА СТАЛОМУ СІЛЬСЬКОМУ РОЗВИТКУ

у 2-х книгах

Книга I

СПРАВЕДЛИВІСТЬ У ДОСТУПІ ДО ЗЕМЕЛЬНИХ РЕСУРСІВ І ВИГІД ВІД ЇХ ВИКОРИСТАННЯ НА СІЛЬСЬКИХ ТЕРИТОРІЯХ

За редакцією доктора економічних наук, професора,
члена-кореспондента НАНУ О.М.Бородіної

Редактори: *І.І. Бажал, А.К. Кокошко*
Оригінал-макет: *С.В. Чимбай*

Підписано у світ 15.07.2021 р.
Об'єм даних 3,2 Мб

ДУ «Інститут економіки та прогнозування НАН України»
вул. Панаса Мирного, 26, м. Київ, 01011
тел. (044) 254-20-36, факс (044) 280-88-69
E-mail: eip@ief.org.ua