

**ЧОРНОМОРСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ІМЕНІ ПЕТРА МОГИЛИ
ІНСТИТУТ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ
Кафедра публічного управління та адміністрування**

ГОРБАТКО ІВАН ГЕННАДІЙОВИЧ

**ОБ'ЄДНАНІ ТЕРИТОРІАЛЬНІ ГРОМАДИ В ПЕРІОД
ЗЕМЕЛЬНОЇ РЕФОРМИ 2019/2020 РОКІВ В УКРАЇНІ**
Спеціальність: 281 Публічне управління та адміністрування

АВТОРЕФЕРАТ

магістерської роботи на здобуття наукового ступеня
магістра публічного управління

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

Актуальність теми Децентралізація влади як складова державної політики регіонального розвитку є однією з найважливіших у переліку сучасних реформ в Україні. На сьогодні формується нова системи розподілу повноважень між центральними та місцевими органами влади в Україні, що призведе до оновлення взаємовідносин між різними гілками влади. В системі адміністративно-територіального устрою нашої країни з'являється нова одиниця, новий суб'єкт – об'єднана територіальна громада (ОТГ).

ОТГ представляє собою сукупність територіальних громад з об'єднанням їх майна, прав та обов'язків. Головною метою цього об'єднання є утворення спроможних територіальних громад, які будуть здатні самостійно або через відповідні органи місцевого самоврядування забезпечити належний рівень надання послуг своїм мешканцям.

У межах своєї території ОТГ та її органи отримують всю повноту повноважень щодо регулювання земельних відносин, а також їм передаються земельні ділянки державної власності сільськогосподарського призначення.

Аналіз досліджень та публікацій. Проблема децентралізації і створення ОТГ на фоні земельної реформи є недостатньо дослідженою в теорії державного управління. Сучасні вчені розглядають децентралізацію частіше у сфері юридичної та економічної площини, а не в контексті державного управління. У вітчизняній юридичній літературі спроби визначення поняття територіальної громади здійснювали: М. Баймуратов, О. Батанов, М.Бутко, В. Кравченко, М.Корнієнко, В.Кампо та інші. Дослідженням нормативно-правового забезпечення у сфері діяльності ОТГ в Україні займаються такі науковці, як: Ю. Куц, О. Берданова, Ю. Молодожен, В. Момонова, В. Наконечний та інші. Регулюванню земельних відносин, вирішенню проблем формування нового підходу щодо землекористування значна увага приділяється у працях провідних вітчизняних учених, таких як: С. Дорогунцов, Б. Данилишин, В. Голян, В. Міщенко, М. Шмельов. Питанням удосконалення земельних відносин присвячено праці П. Кулініча, А. Мірошниченка, А. Мартина, І.Новаковської, М. Орлатого, М. Ступень та інші.

Мета і завдання дослідження. Метою магістерської роботи є вирішення теоретичних та емпіричних проблем, пов'язаних з удосконаленням механізмів державного управління в процесі формування ОТГ під час земельної реформи 2019/2020 рр.

Для досягнення зазначеної мети дослідження поставлено такі **завдання**:

- виявити основні понятійні та категоріальні особливості, висвітлити стан наукової розробки проблеми децентралізації і, зокрема, формування ОТГ, в теорії державного управління ;
- розкрити проблеми земельних відносин, як найважливішої складової формування ОТГ;
- визначити напрямки децентралізації як засобу оптимізації механізму формування територіальних громад в Україні;
- проаналізувати нормативно – правову базу формування об'єднаних територіальних громад та управління земельними відносинами в Україні;

- вказати шляхи оптимізації взаємодії органів державної влади та місцевого самоврядування в умовах можливих змін в сфері земельних відносин;
- з'ясувати вплив змін в земельних відносинах на процес розвитку об'єднаних територіальних громад: на прикладі ОТГ Миколаївської області.

Об'єктом дослідження є формування ОТГ в процесі реформи децентралізації в Україні.

Предметом дослідження є вплив земельної реформи на створення об'єднаних територіальних громад.

Методи дослідження. Теоретико-методологічну основу дослідження становлять теорія державного управління, економічна теорія та методи нормативно - правового аналізу. У процесі дослідження застосовувалась система універсальних, загальнонаукових, спеціальних та спеціалізованих методів наукового пізнання. Так, зокрема, були використані універсальні методи, що включають логічні операції та загальнонаукові методи такі, як: аналіз та синтез, абстрагування, узагальнення, індукція та дедукція, аналогія, формалізація, абстрагування тощо. Історико-правовий метод дозволив розкрити становлення місцевого самоврядування в Україні та визнання територіальних громад його первинним елементом, а також дослідити процес утворення об'єднаних територіальних громад. Системний метод ми використали у нашому дослідженні для виділення та опису основних ознак територіальної громади, що дозволило нам розглянути її як структурно-функціональну цілісність та розкрити сутність об'єднаної територіальної громади в Україні. За допомогою методу компаративного аналізу ми розглянули досвід об'єднання громад, гмін, комун, муніципалітетів у зарубіжних країнах та, порівнюючи його з вітчизняним досвідом, виділили їх схожість та відмінності, а також основні позитивні сторони, які можуть бути використані в Україні.

Інформаційно-фактологічною базою дослідження є законодавчі акти й нормативні документи, аналітичні огляди, статистичні звіти міністерств і відомств України, офіційні дані Офісів реформ з підтримки реалізації децентралізації, монографічні дослідження, наукові публікації, матеріали ЗМІ.

Наукова новизна отриманих результатів полягає у тому, що автор здійснив спробу комплексно та всебічно дослідити питання механізмів державного регулювання процесів децентралізації під час здійснення земельної реформи. Зроблено загальний статистичний аналіз ОТГ в Миколаївській області (на грудень 2019 р.) щодо кількості об'єднаних громад, площ земельних угідь, якими вони володіють і кількості населення, що мешкає на цій території.

Практичне значення одержаних результатів полягає в можливості їх використання у діяльності органів місцевого самоврядування у процесі реалізації реформи децентралізації, зокрема, формування ОТГ, на тлі сучасної земельної реформи.

Структура та обсяг магістерської роботи.

Магістерська робота складається зі вступу, трьох розділів та шести підрозділів, висновків, списку використаних джерел та додатків. Загальний обсяг складає 127 сторінок, з них 91 сторінка основного тексту.

ОСНОВНИЙ ЗМІСТ МАГІСТЕРСЬКОЇ РОБОТИ

У вступі обґрунтовано актуальність теми, сформульовано мету та основні завдання, об'єкт і предмет, методи дослідження, висвітлено наукову новизну і практичне значення виконаної роботи.

У першому розділі *«ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ ДОСЛІДЖЕННЯ ФОРМУВАННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УМОВАХ ЗЕМЕЛЬНОЇ РЕФОРМИ 2019/2020 РР. В УКРАЇНІ»* охарактеризовано проблематику та джерельну базу дослідження процесів децентралізації, зокрема, створення ОТГ в Україні.

У підрозділі 1.1. *«Категоріально-понятійний апарат вивчення проблем формування територіальних громад в сучасних умовах розвитку українського суспільства»* зазначено, що в процесі реформи децентралізації ВРУ був прийнятий Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» та Методика формування спроможних територіальних громад, які і визначають процедуру цього процесу. В період часу з 5 лютого 2015 року по грудень 2019 року в Україні вже утворено понад 1000 ОТГ. У контексті цих змін, по суті, відбувається трансформація первинного елемента місцевого самоврядування – територіальної громади в ОТГ. На нашу думку, юридична конструкція «об'єднана територіальна громада», яка в подальшому стане первинною одиницею у системі адміністративно-територіального устрою України, застосована у законодавстві без чіткого розуміння її специфічних рис. В той же час без розуміння сутності ОТГ неможливо на законодавчому рівні досконало визначити правовий статус таких громад. І це актуалізує потребу у вивченні ОТГ як суб'єкта місцевого самоврядування.

Зроблено висновок, що територіальна громада є особливим суб'єктом господарської діяльності, поєднуючи в собі одночасно як ролі базової адміністративно-територіальної одиниці, так і носія місцевого самоврядування. Це означає, що у сучасному соціумі територіальна громада виконує низку важливих функцій, реалізує основні соціально-економічні та соціокультурні права своїх мешканці, а також залучає їх до сфери управлінської діяльності. На нинішньому етапі децентралізації є необхідним конституційне закріплення за територіальними громадами права набуття статусу юридичної особи. До того ж, економічна та фінансова діяльність громади в Україні перебуває в стадії становлення і має бути врегульована в законодавстві, адже реформа децентралізації триває. Це стосується і діяльності громади в галузі землевпорядкування.

У підрозділі 1.2 *«Земельні відносини як важлива складова формування територіальних громад»* зазначено, що з 2001 року Україна живе в умовах земельного мораторію. З того часу Верховна Рада продовжувала заборону на продаж землі сім разів.

Загальна проблема формування земельних відносин потребує ефективного механізму державного управління у сфері землекористування, реалізації державної політики у сфері реформування земельних відносин, правового регулювання відповідальності суб'єктів сфери земельних відносин за раціональне використання земель. Раціоналізація діяльності в системі управління земельними ресурсами на центральному, регіональному та місцевому рівнях можлива за умов наявності економічних відносин, що базуються на сформованому комплексі державної і приватної власності на засоби виробництва та системі ринкових механізмів організації господарювання.

Реформування земельних відносин – процес складний. Він охоплює усі галузі економіки та сфери суспільства, визначаючи роль і місце земельної реформи у загальній системі соціально-економічних перетворень. Земельна реформа в Україні 2019/2020

покликана вирішити проблеми, що пов'язані з державною та приватною власністю на землю, шляхом встановлення оптимального режиму приватизації, створення необхідних умов для розвитку ринку землі, раціонального й ефективного використання земельних ресурсів.

Розподіл функцій між різними рівнями загальнонаціональної системи управління земельними ресурсами може бути визначений так: на органи державної влади має бути покладена функція забезпечення формування правової бази регламентування земельних відносин, визначення сутності, змісту та взаємодоповнювання процедур і регламентів здійснення земельних правовідносин; встановлення гарантій всіх суб'єктів прав на земельні ділянки. Важливим кроком в цьому напрямку стало прийняття за основу законопроекту №2178-10 "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо обігу земель сільськогосподарського призначення". За відповідне рішення проголосували 240 народних депутатів ВРУ.

Зроблено висновок, що тільки визначення чіткої послідовності етапів земельної реформи, прийняття необхідних законів для удосконалення правової доктрини в галузі землекористування та їх запровадження може стати стимулюючим чинником у процесі об'єднання громад.

.У другому розділі «ПРАКТИКА ФОРМУВАННЯ ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В ПРОЦЕСІ РЕФОРМУВАННЯ ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН В УКРАЇНИ» визначені напрямки децентралізації як засобу оптимізації механізму формування територіальних громад в Україні і проаналізована нормативно – правова база формування ОТГ та управління земельними відносинами в Україні.

У підрозділі 2.1. «Децентралізація як засіб оптимізації механізму формування територіальних громад в Україні» зазначено, що у 2014 р. в Україні розпочався процес реформування територіальних громад. Почали формуватися ОТГ, побудовані на ефективному використанні внутрішнього потенціалу відповідної території. Впровадження загальнодержавної реформи з децентралізації влади потребує прийняття та удосконалення законів і нормативно-правових актів, які забезпечують правове регулювання діяльності ОТГ і впровадження цієї реформи. Створені згідно з чинним законодавством ОТГ мають низку переваг щодо функціонування, а саме: покращується управління ОТГ; ОТГ мають більшу територію з великою кількістю кваліфікованого населення, що дозволяє обрати більш ефективну та професійну виконавчу владу; завдяки новій бюджетній політиці ОТГ отримують додаткові фінансові ресурси для розвитку інфраструктури, доріг, водопостачання, освітлення, утилізації побутових відходів тощо. Удосконалюючи кадровий менеджмент, ОТГ стають привабливими для інвесторів, що забезпечують економічний розвиток і нові робочі місця для об'єднаних громад.

Важливим фактором для розвитку спроможних громад в Україні є удосконалення інформаційного діалогу і створення програмного комплексу, який дозволить би пов'язані з нормативно-правовими питаннями запити зберігати в транзитному робочому полі до моменту його оновлення. Низка законів України щодо децентралізації була прийнята у 2015 році. Задля ефективного впровадження функцій децентралізації влади та надання можливостей для місцевого самоврядування Верховній Раді України потрібно прийняти ще декілька законів. У випадку успіху усіх цих ініціатив чергові місцеві вибори восени 2020 року мають пройти на новій територіальній основі районів та громад. Повноваження між рівнями управління повинні бути розмежовані за принципом субсидіарності.

Мешканці громад мають бути забезпечені механізмами та інструментами впливу на місцеву владу та участі у прийнятті рішень.

У підрозділі 2.2 «Нормативно-правова база формування територіальних громад та управління земельними відносинами в Україні» зазначено, що запорукою успішності реформи децентралізації є законодавча база, яка є ключовим інструментом належного проведення реформи.

Протягом 2014–2018 рр. в Україні сформовано потужну нормативно-правову базу, що супроводжує поступову імплементацію реформи та сприяє посиленню спроможності місцевого самоврядування у різних аспектах. Насамперед, це стосується добровільного об'єднання та співробітництва територіальних громад, передачі повноважень від органів виконавчої влади до органів місцевого самоврядування, фінансової децентралізації тощо. Першим поштовхом до трансформування вітчизняної системи місцевого самоврядування у напрямі децентралізації владних повноважень стало затвердження у 2014 р. Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні.

Важливим елементом державної політики у сфері земельних відносин стало здійснення на території України земельної реформи. Вона є складовою частиною економічної реформи. Об'єктом земельної реформи оголошено всі землі України.

Однією з важливих характеристик земельної реформи в Україні стала послідовність її проведення, якою передбачено:

- роздержавлення земель з одночасним визначенням тих категорій земель, які повинні залишитися у власності держави та відмежування земель комунальної власності;
- передача земель у власність недержавним сільськогосподарським підприємствам, кооперативам, акціонерним товариствам та приватним громадянам;
- проведення грошової оцінки сільськогосподарських угідь;
- паювання сільськогосподарських угідь, які перебувають у власності сільськогосподарських підприємств і організацій;
- документальне оформлення прав на земельну частку (пай) громадян-членів недержавних сільськогосподарських підприємств і організацій, шляхом видачі їм сертифікатів;
- надання можливості вільної реалізації громадянами своїх прав на земельну частку (пай) у відповідності з діючим законодавством;
- заміну сертифікатів на державні акти на право власності на землю;
- створення на базі недержавних сільськогосподарських підприємств господарських структур ринкового типу;
- формування і розвиток в країні земельного ринку та відповідної ринкової інфраструктури, а також здійснення державного нагляду за його функціонуванням;
- державний контроль за охороною та раціональним використанням земель.

Встановлено, що здійснення земельної реформи ґрунтується на таких наріжних принципах:

1. Реформування земельних відносин охоплює всі галузі економіки та сфери суспільства, кожна з яких характеризується своїми відмінностями. При цьому враховуються роль і місце землі в загальній системі соціально-економічних перетворень у суспільстві, зумовлених переходом до ринкової економіки.

2. Органічно поєднуються й одночасно розв'язуються соціальні, економічні та екологічні проблеми раціонального, високоефективного й еколого безпечного

використання земельних ресурсів, підвищення родючості ґрунтів та охорони земельного фонду.

3. Реформування земельних відносин має міжгалузевий загальнодержавний характер і визначається системним підходом до розв'язання соціально-економічних та екологічних аспектів земельної реформи.

4. Цілеспрямовано, на науковій основі здійснюються роздержавлення і приватизація земель, передусім земель сільськогосподарського призначення, з поступовим формуванням передумов цивілізованого й регульованого земельного ринку та встановленням виважених цін на землю для успішної реалізації земельної реформи і досягнення її стратегічної мети.

Зроблено висновок, що для нашої країни актуальною є ревізія основних підходів до методології управління земельними відносинами в системі місцевого самоврядування під час земельної реформи 2019/2020 рр.

У третьому розділі «ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ ПРОЦЕСУ ФОРМУВАННЯ ОБ'ЄДНАННЯ ГРОМАД В ПРОЦЕСІ ЗЕМЕЛЬНОЇ РЕФОРМИ» розглянуто шляхи оптимізації взаємодії органів державної влади та місцевого самоврядування в умовах можливих змін в сфері земельних відносин, а також вплив змін в земельних відносинах на процес розвитку об'єднаних територіальних громад на прикладі ОТГ Миколаївської області.

У підрозділ 3.1 «Шляхи оптимізації взаємодії органів державної влади та місцевого самоврядування в умовах можливих змін в сфері земельних відносин» зазначено, що реформа децентралізації має великий потенціал для стимулювання розвитку регіонів і, завдяки цьому, країни у цілому. Програма «Децентралізація і реформа місцевого самоврядування в Україні» впроваджується у рамках Плану дій Ради Європи для України на 2018-2021 роки. Загальною метою Програми є реалізація децентралізаційної реформи в Україні та формування сталої системи місцевого самоврядування. Наразі для реформи децентралізації настає принципово новий етап. Стовідсоткове покриття території об'єднаними громадами має завершитися навесні 2020 року. Враховуючи, що у попередні чотири роки відбулося об'єднання 3,9 тисяч із загальних 10,9 тисяч громад, а 64 % громад залишаються необ'єднаними, необхідне різке прискорення впровадження реформи децентралізації.

Президент Володимир Зеленський зареєстрував у Верховній Раді проект закону про внесення змін до Конституції країни відносно децентралізації влади. Відповідний законопроект №2598 зареєстрований 13 грудня 2019 року. На конституційному рівні закріплюється право громади на безпосереднє здійснення місцевого самоврядування шляхом виборів, місцевих референдумів, місцевих ініціатив і інших форм, визначених законом. Передбачається створення представницьких і виконавчих органів місцевого самоврядування. Такими органами є окружна, обласна рада, їх виконкоми. Ці органи призначають і звільняють голову виконкому та за його уявленням формують склад цього органу. Також передбачено скорочення терміну повноважень глави громади, депутатів її ради, окружної і облрад, обраних на чергових виборах, який складе 4 роки. Обрання голови окружного і облрад відбувається на основі ротації. При цьому термін повноважень голови складає 1 рік. На даний час, доповнення документів щодо децентралізації влади по

20 положенням було оцінено ЦППР, як узурпація влади з боку президента і їх було відправлено на доопрацювання.

Закріплюється матеріальна і фінансова основа місцевого самоврядування. Зокрема визначається, що такою основою є земля, рухоме і нерухоме майно, природні ресурси, інші об'єкти, в комунальній власності громади; об'єкти спільної власності громад, що знаходяться в управлінні окружних, обласних рад; місцеві податки і збори, і інші доходи місцевих бюджетів. В той же час пропонується визначити, що держава забезпечує співмірність фінансових ресурсів і повноважень органів місцевого самоврядування.

Створення ОТГ надає громаді нові, розширені можливості для сприяння розвитку бізнесу на території громади. Серед таких можливостей:

- посилення стратегічної визначеності щодо економічного середовища, обсягів попиту, перспектив постачання ресурсів, інфраструктурного забезпечення тощо внаслідок визначеності стратегічних завдань та пріоритетів розвитку ОТГ, які дозволяють враховувати в стратегіях ОТГ пріоритети корпоративного сектору;

- позбавлення від бюрократичного та корупційного тиску Центру;

- спрощення адміністративних процедур завдяки розширенню повноважень самоврядування та інше;

- збільшення фінансового ресурсу місцевого бюджету, який може спрямовуватись на проекти з підтримки бізнесу, муніципальне-приватного партнерства, муніципальні закупівлі;

- оптимізація спрямування ресурсів на місцевий розвиток завдяки можливостям вільного вибору пріоритетів розвитку в рамках стратегування розвитку ОТГ та інше.

Для оптимізації шляхів взаємодії органів державної влади та місцевого самоврядування, підтримки новостворених ОТГ держава пропонує низку організаційних, економічних та фінансових заходів. Зокрема, створення Фонду гарантування кредитів для малих виробників покращить доступ малих виробників до кредитування, у тому числі для купівлі аграрної землі. Активно проводиться робота з реформування та запровадження державної підтримки, націленої на малі сільськогосподарські підприємства. Формується Аграрний реєстр, який спростить доступ до банківського фінансування. Також цей інструмент сприятиме виправленню помилок Держгеокадастру.

Триває робота з розбудови системи моніторингу земельних відносин, покликаної забезпечити прозорість у галузі. Система міститиме інформацію про перехід прав, власників, вартість угод з купівлі-продажу та оренди, концентрацію земель. До того ж, крім змін у Конституцію, ще не менше 10 законів та інших нормативно – правових актів чекають на розгляд та ухвалення.

У підрозділі 3.2 «Вплив змін в земельних відносинах на процес розвитку об'єднаних територіальних громад: на прикладі ОТГ Миколаївської області» досліджено особливості процесу децентралізації у Миколаївській області.

Серед особливостей процесу децентралізації у Миколаївській області відмітимо те, що 19,06% населення не має бажання об'єднуватися, зокрема, 53,49% жителів міст обласного значення знаходяться поза межами об'єднань, що є свідченням недовіри до влади та реформи децентралізації у країні загалом. Громадам потрібен час на осмислення всіх переваг та недоліків від добровільного об'єднання ресурсів і територій. Так, наприклад, мешканці маленьких сіл побоюються, що їх більші сусіди після об'єднання

залишать собі всі гроші. Цілком можливо, що у результаті об'єднань територій понад 20 відсотків малих сіл будуть забуті і знищені. Там, де немає сільради, там немає і села. Своєю чергою, багаті громади не хочуть поєднуватися з бідними.

Скориставшись інформацією з державного сайту «Децентралізація дає можливості», нами було проаналізовано приклади успішної децентралізації у Миколаївській області. Первістком у процесі об'єднання у Миколаївській області стала Куцурубська сільська об'єднана територіальна громада, яка 25.10.2015р. провела перші вибори депутатів та голови сільської ради в установленому законом порядку. У 2016 році перші вибори були проведені у 18 громадах, у 2017 році – у 9 громадах і лише 1 громада утворилася у 2018 році. Після ухвалення Верховною Радою України рішення щодо оновлення складу Центральної виборчої комісії було призначено дату перших виборів у нових об'єднаних громадах. Тож 23.12.2018 р. у 12 ОТГ Миколаївської області жителі громад вперше обрали владу, встановили міжбюджетні зв'язки напряму з Державним бюджетом країни та у цілому почали нову сторінку розвитку своїх ОТГ.

У дослідженні розглянуті успіхи, нагальні потреби та проблеми двох ОТГ Миколаївської області – Широківської та Вознесенської. На сайті Дорошівської ОТГ розміщені матеріали щодо вирішення земельних питань, оскільки на позачерговій сесії була затверджена Програма «Земельні відносини на території Дорошівської сільської ради об'єднаної територіальної громади». Слід зазначити, що на сайтах більшості ОТГ Миколаївської області недостатньо інформації для аналізу як земельних, так і інших життєвих необхідних проблем функціонування та розвитку громад.

В результаті створення ОТГ в Миколаївській області у вирішенні проблем з землею виникли наступні складні моменти: **по-перше**, помилки в Кадастрі. Майже чверть усіх ділянок мають проблеми з накладками та дублюванням. **По-друге**, передача земель, з яких громада «мало що отримає». Передача земель мала створити громадам можливості розпоряджатися цим ресурсом на власний розсуд й отримувати максимальну вигоду. Проте інколи громадам передаються землі, які вже були передані у користування комусь іншому раніше. Отримуючи такий «ресурс», ОТГ жодним чином не може впливати на нього, і не може мати від нього жодної користі. **По-третє**, брак знань та інструментів для того, щоб ефективно управляти землями: для організації дійсно ефективного управління отриманими земельними ресурсами місцевим громадам бракує як технічного, так і кадрового й методичного забезпечення. **По – четверте**, врегулювання нормативно - правової бази. Для цього ВРУ і Кабінету міністрів слід активно попрацювати. У результаті виграє як сільське, так і міське населення. Одним з найважливіших пріоритетів цього процесу є створення фінансово спроможних громад, що передбачає зосередження уваги не тільки на кількості створених ОТГ, але й на їх якості. У Головному управлінні Держгеокадастру у Миколаївській області з 7 жовтня 2019 року працює Громадська приймальня. Фахівці надають консультації громадянам з земельних питань; допомагають відвідувачам заповнити заяви; приймають звернення, клопотання та видають підготовлені відповіді.

На кінець грудня 2019 року, за нашими підрахунками, в Миколаївській області налічувалось **43 ОТГ**, з яких 4 – міські, 9 – селищних і 30 – сільських громад, які об'єдналися. Загальна площа землі у власності ОТГ дорівнює - **12тис.461,94 км/2** і мешкає на цій території – **321тис.680** громадян.

ВИСНОВКИ

У даній магістерській роботі наведено нове вирішення актуальних теоретичних завдань з обґрунтуванням наукових положень та розроблення практичних рекомендацій щодо механізмів державного регулювання процесів люстрації в Україні. Результати дослідження дають підстави сформулювати наступні висновки, що мають теоретичне та практичне значення:

1. В Україні триває реформа децентралізації влади. Процес формування ОТГ є одним з ефективних напрямків реалізації державної політики розвитку територій. Саме тому необхідним є обґрунтування теоретичних засад формування ОТГ, уточнення змісту відповідних понять та категорій, врахування викликів та проблем, що супроводжують цей аспект децентралізації.

З'ясовано, що проблематика створення ОТГ є предметом численних наукових досліджень в правовій сфері та теорії державного управління, що пояснюється її актуальністю. У вітчизняній юридичній літературі спроби визначення поняття територіальної громади здійснювали: М. Баймуратов, О. Батанов, М. Бутко, В. Кравченко, І. Козюра, Ю. Тихомиров, В. Кампо та інші. Дослідженням нормативно-правового забезпечення у сфері діяльності ОТГ в Україні займаються такі науковці, як: Ю. Куц, О. Берданова, В. Вакуленко, Ю. Молодожен, В. Момонова, В. Наконечний та інші.

Поняття «територіальна громада» використано у статті 140 Конституції України. Узагальнюючи різноманітні визначення цього поняття, зазначимо, що у теоретичному та практичному ракурсах територіальна громада ототожнюється з населенням певної адміністративно-територіальної одиниці. У 2014 р. була затверджена Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. А практичну реалізацію основних її положень розпочато у 2015 р. із прийняттям Законів «Про добровільне об'єднання територіальних громад» та «Про співробітництво територіальних громад», які регулюють відносини, що виникають у процесі добровільного об'єднання територіальних громад, а також подальшого приєднання до них.

ОТГ - це сукупність територіальних громад з об'єднанням їх майна, прав та обов'язків. ОТГ та її органи отримують всю повноту повноважень щодо вирішення багатьох важливих питань і, зокрема, землевпорядкування. Головною метою об'єднання громад є утворення спроможних територіальних громад, які будуть здатні самостійно або через відповідні органи місцевого самоврядування забезпечити належний рівень надання послуг своїм мешканцям.

2. Земельна реформа 2019/2020 рр. впливає на процес формування нових ОТГ та на діяльність вже існуючих громад, оскільки є гарантією наділення місцевого самоврядування достатніми повноваженнями та ресурсами у сфері земельних відносин. У межах своєї території ОТГ та її органи отримують всю повноту повноважень щодо регулювання земельних відносин, а також їм передаються земельні ділянки державної власності сільськогосподарського призначення.

В сучасних умовах найважливішим завданням державного регулювання земельних відносин є упередження помилок, зловживань та інших правопорушень при трансформації землекористування. Очевидно, що регулювання земельних відносин має виконувати весь комплекс своїх функцій як в умовах усталених земельних відносин, так і в період їх реформування. Сутність та сенс державного регулювання полягає у створенні та забезпеченні організаційних, економічних та юридичних заходів для

ефективного землевпорядкування та землекористування. Держава створює умови для продуктивного й раціонального використання земель в інтересах задоволення потреб мешканців громад. Тільки визначення чіткої послідовності етапів земельної реформи, прийняття якісних законів для удосконалення правової доктрини в галузі землекористування та їх запровадження може стати стимулюючим чинником у процесі об'єднання громад.

3. У 2014 р. в Україні розпочався процес реформування територіальних громад. Почали формуватися ОТГ, побудовані на ефективному використанні внутрішнього потенціалу відповідної території. Впровадження загальнодержавної реформи з децентралізації влади потребує прийняття та удосконалення законів і нормативно-правових актів, які забезпечують правове регулювання діяльності ОТГ і впровадження цієї реформи.

Одними з найголовніших елементів реформи стосовно формування ОТГ та допомоги вже створеним громадам є самостійність, ефективність, управлінські інновації, швидкість та обґрунтування прийняття рішень. Разом з тим експерти, науковці та політики констатують наявність великої кількості проблем, як для державної влади, так і для органів місцевого самоврядування. Такими проблемами є відсутність якісного законодавства, недостатнє фінансування, криза управлінських кадрів, невідповідність деяких ініціатив з боку державної політики стану життя людей в сільській місцевості, корупція в середині громади, особливості ментальності нашого населення.

4. З 2001 року, протягом майже двадцяти років, Україна живе в рамках земельного мораторію. З того часу Верховна Рада продовжувала заборону на продаж землі сім разів. Востаннє його продовжували в грудні 2018 року. Тоді відповідними змінами до Земельного кодексу дію мораторію депутати подовжили до набрання чинності закону про обіг земель сільськогосподарського призначення, але не раніше 1 січня 2020 року. Проте незабаром все може змінитися.

Нова влада України ініціювала масштабну трансформацію земельних відносин в Україні. Її результатом має стати формування нової парадигми з відповідними змінами в нормативно-правових документах і орієнтацією на місцеве самоврядування.

Держгеокадастр, що знаходиться в центрі системи земельних відносин, потрапляє під ці зміни і реалізує більшу частину з них. За планами нової української влади, у 2020 році функції щодо розпорядження землями будуть передані на місця, об'єднаним територіальним громадам, тобто людям, які безпосередньо проживають на цій землі і знають, як нею оптимально розпорядитися. Законопроект № 2194, який регулює цю передачу, ухвалений ВРУ у першому читанні.

Для повноцінного функціонування місцевого самоврядування в об'єднаних територіальних громадах сільським радам необхідно вирішити два важливих питання. Перше стосується передачі органам місцевого самоврядування належного обсягу повноважень у сфері управління земельним ресурсами, а друге – повноважень у сфері планування територій та містобудівної діяльності. Тільки за умови вирішення цих завдань, місцеве самоврядування в контексті децентралізації влади стане дійсно місцевим самоврядуванням.

5. Комплекс управлінських заходів для розвитку ОТГ в умовах децентралізації, що враховує поєднання адміністративно – територіального, галузевого, інноваційного, традиційного та інтеграційного аспектів, стимулює економічне зростання нашої країни.

Верховна Рада України прийняла 13.11 2019 року в першому читанні законопроект № 2178 про ринок землі. Відбувається формування Аграрного реєстру, який спростить доступ до банківського фінансування. Цей інструмент також сприятиме виправленню помилок Держгеокадастру. Серйозною проблемою як для державної влади, так і для органів місцевого самоврядування є відсутність транспарентної та правдивої інформації про землю. ОТГ також потребують таких важливих відомостей.

За останніми даними, основний законопроект щодо ринку землі — про умови обігу — в другому читанні Верховна Рада України може розглянути в лютому 2020 року.

6. Новостворені ОТГ Миколаївської області стикаються із різними проблемами: зі спротивом з боку звичайних мешканців і представників районних адміністрацій та місцевих рад; відсутністю належно підготовлених робочих кадрів; низькою кваліфікацією службовців місцевого самоврядування для виконання нових функцій тощо. Крім цього, особливим аспектом діяльності ОТГ у процесі децентралізації є необхідність належного урахування та захисту інтересів периферійних громад, на території яких не розташовані органи місцевого самоврядування.

У той же час негативні прояви децентралізації можна зменшити шляхом підтримки об'єднаних громад за допомогою: розвитку законодавства у сфері самоврядування, проведення реформи правоохоронної системи, освіти, медичної та земельної реформ (які б ураховували особливості регіональної реформи, самоврядування, територіальної організації влади), а також сприяння громадським організаціям та ініціативам у частині контролю над владою, розвитку соціокультурних ініціатив. Вирішення проблеми неналежної підготовки робочих кадрів може стати запровадження дієвих програм підвищення кваліфікації службовців місцевого самоврядування та надання їм необхідної консультативної і методичної допомоги з боку органів виконавчої влади. Тим не менш, процес цей йде, про що свідчать підсумки 2019 року. За нашими підрахунками, на кінець грудня 2019 р. в Миколаївській області налічувалось 43 ОТГ, з яких 4 – міські, 9 – селищних і 30 – сільських громад, які об'єдналися. Загальна площа землі у власності ОТГ дорівнює - 12 тис. 461,94 км² і мешкає на цій території – 321 тис. 680 осіб.

Для вирішення потреб ОТГ та удосконалення земельних відносин в межах громади рекомендовано:

- забезпечити відкритий доступ до інформації щодо земельних ділянок, що належать ОТГ, з метою недопущення фактів зловживання земельним фондом;
- створити інформаційну базу для модернізації земельних відносин;
- підвищити якість управління земельними ресурсами, надавати інформацію про земельні відносини між органами державної влади;
- забезпечити підготовку та працевлаштування кваліфікованих землевпорядних кадрів для нашої області;
- удосконалити ринок оренди землі;
- здійснювати справедливу капіталізацію сільськогосподарських земель через земельну реформу;
- розробити методичні рекомендації щодо здійснення громадського аудиту земельних ресурсів і діяльності ОТГ, зокрема – у сферах надання публічних послуг, використання місцевого бюджету тощо.

АНОТАЦІЯ

Горбатко І.Г. Об'єднані територіальні громади в період земельної реформи 2019/2020 років в Україні – На правах рукопису.

Магістерська робота на здобуття освітнього ступеню «магістр». Чорноморський національний університет імені Петра Могили . - Миколаїв, 2020.

В Україні триває реформа децентралізації влади. Завдяки децентралізації велика кількість повноважень, які здійснювали місцеві органи влади на рівні району чи області, спустилися на рівень громади. Процес формування ОТГ є одним з ефективних напрямків реалізації державної політики розвитку територій.

Об'єктом дослідження є формування ОТГ в процесі реформи децентралізації в Україні.

Предметом дослідження є вплив земельної реформи на створення об'єднаних територіальних громад.

У процесі дослідження були обґрунтовані теоретичні засади формування ОТГ , визначені виклики та проблеми, що супроводжують цей аспект децентралізації. Земельна реформа 2019/2020 рр. також впливає на процес формування нових ОТГ та на діяльність вже існуючих громад, оскільки є гарантією наділення місцевого самоврядування достатніми повноваженнями та ресурсами у сфері земельних відносин.

Ключові слова: державне управління, децентралізація, місцеве самоврядування, земельна реформа, об'єднана територіальна громада

SUMMARY

Gorbatko I.G. United Territorial Communities in the Period of Land Reform 2019/2020 in Ukraine - On the Rights of the Manuscript.

Graduate work for obtaining an educational degree “Master”. Petro Mohyla Black Sea National University. - Mykolaiv, 2020.

Power decentralization reform continues in Ukraine. Due to decentralization, a great deal of authority exercised by local authorities at the district or region level has descended to the community level. The process of forming an UTC is one of the effective directions for the implementation of the state policy of territorial development.

The object of the study is the formation of an UTC in the process of decentralization reform in Ukraine.

The subject of the study is the impact of land reform on the creation of integrated territorial communities.

In the course of the research, the theoretical foundations of the formation of the UTC were substantiated, the challenges and problems that accompany this aspect of decentralization were identified. Land reform in 2019/2020 also influences the formation of new UTCs and the activities of already existing communities, as it is a guarantee of giving local governments sufficient powers and resources in the field of land relations.

Key words: government, decentralization, local self-government, land reform, integrated territorial community