

УПРАВЛІННЯ ЗЕМЕЛЬНИМИ РЕСУРСАМИ ТА ЗЕМЛЕУСТРІЙ

УДК 332.2/021

ТЕНДЕНЦІЇ РОЗВИТКУ ЗЕМЕЛЬНОГО УСТРОЮ В УКРАЇНІ

А. М. Третяк, доктор економічних наук,
професор, член-кореспондент НААН

В. М. Третяк, доктор економічних наук, професор
Державна екологічна академія післядипломної освіти та управління
Мінприроди України
E-mail: nnieco@ukr.net

*Досліджено, що протягом часу здійснення земельної реформи
в незалежній Україні земельний устрій змінювався двічі. Викладено його моделі.*

Ключові слова. *Земельний устрій, адміністративно-територіальний устрій,
форми власності на землю, форми землекористування.*

Постановка проблеми.

Організація використання земельних ресурсів у різних країнах характеризується значною розмаїтністю форм земельного ладу, що довели свою ефективність в одних країнах, але далеко не обов'язково є настільки ж ефективними в інших. До об'єктивних факторів, що обумовили виникнення різних моделей земельного ладу, можна віднести соціально-економічні, історичні, етнокультурні, природні й інші особливості різних країн і народів, що їх населяють.

Протягом 1991–2016 років в Україні створені основи нового земель-

ного ладу та відповідно йому нові земельні відносини і система ринково-орієнтованого землекористування, особливо у сільському господарстві. Його характеризують: нова законодавчо-нормативна база, різноманітність форм власності на землю та інші природні ресурси, багатоукладне і платне землекористування, забезпечення населення земельними ділянками, започатковано створення ринково-орієнтованої системи державного земельного кадастру, в тому числі реєстрації земельних ділянок і прав на них. Отже, сучасні земельні перетворення в Україні, що заклали основи нового земельного ладу, по-

требують розроблення нових підходів до планування розвитку землекористування на різних ієрархічних рівнях та проведення землеустрою. Це викликано багатьма причинами. Насамперед, установам меж державних кордонів країни й адміністративно-територіальних утворень; введенням різноманіття форм власності на землю, збільшенням кількості нових землеволодінь і землекористувань громадян, підприємств, установ та їх об'єднань до більш як 25 млн.; потребою розмежування земель державної і комунальної власності; введенням платності землекористування; установам правового та функціонального статусу земель і різних обмежень (*в першу чергу природоохоронних*) у використанні земель, земельних сервітутів. Значимість робіт з планування розвитку землекористування на різних ієрархічних рівнях та землеустрою в сучасних умовах важко переоцінити. Особливо загострилась потреба проведення землевпорядних робіт у сільській місцевості країни. Таким чином, стратегічний розвиток земельних перетворень і виведення їх на якісно новий рівень – завдання об'ємне й довгострокове, яке потребує наукового обґрунтування проведення розумної державної земельної політики.

Метою статті є дослідження тенденцій розвитку земельного устрою в Україні як базової основи сталого розвитку.

Виклад основного матеріалу.

Земельний устрій – це земельний лад, тобто комплекс заходів щодо територіальної організації земель та інших природних ресурсів країни,

земельних відносин, що визначається системою володіння і користування землею, а також принципами організації території. Держава формуючи земельний устрій країни здійснює свою економічну політику і змушує населення належним чином впорядкувати територію, тобто приводити її в організований стан. Тому постає питання, що організація використання землі є не тільки заходами, але і системою, яка повинна мати цілісне уявлення про закономірності та зв'язки, які в ній проходять, що є предметом теорії.

Земельний устрій відіграє важливу роль для держави, він є її необхідним атрибутом та невід'ємним чинником стабільності діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування. Ефективний земельний устрій є визначальним фактором для здійснення належного державного керівництва суспільного життя. Вивчення адміністративно-територіального устрою як складової земельного устрою України триває більше 150 років, проте на сьогодні не існує цілісного історіографічного аналізу поглядів дослідників на цей устрій. Тому і виникає потреба в такому аналізі. Сучасний національно-територіальний простір України – узагальнений підсумок тривалої еволюції, в ході якої химерно перепліталися династичні й геополітичні інтереси, практичні потреби, далекосяжні політичні розрахунки. На кожному новому історичному етапі виникали нові центри тяжіння і нові просторові конфігурації. Простежити в деталях картину усіх поділів і переділів практично неможливо, бо вони відбувалися не лише на рівні великих територіальних утворень – воєводств, полків, губерній, областей, але й на середньому й низовому рівнях, до того ж «перемалювання карт», як пра-

вило, тягнуло за собою і зміну форм використання землі та інших природних ресурсів й управління.

Невід'ємною складовою територіального устрою держави є її адміністративно-територіальний устрій – внутрішня територіальна організація держави з поділом її на складові (адміністративно-територіальні одиниці), зумовлена соціальними, економічними, соціально-етнічними, історичними, географічними, культурними, політичними та іншими чинниками. Суть адміністративно-територіального устрою зводиться до поділу єдиної території держави на її складові (адміністративно-територіальні одиниці). Адміністративно-територіальна одиниця – це частина єдиної території держави, яка є просторовою основою для організації та діяльності місцевих органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Територіальний поділ держави – це система територіальних складових, які становлять географічну та землевпорядну основу територіального устрою держави.

Отже, **земельний устрій за адміністративно-територіальним поділом** – це територіальна організація держави з її внутрішнім поділом на складові частини (це своєрідний каркас просторової організації держави) – адміністративно-територіальні одиниці, які є просторовою основою для утворення земельних територій діяльності відповідних органів державної влади й органів місцевого самоврядування та є основою надання публічних послуг населенню і здійснення управління публічними справами на центральному, регіональному та місцевому рівнях.

Формування земельного устрою України належить до особливо важливих та відповідальних завдань су-

часної земельної реформи, адже межі територій адміністративно-територіальних одиниць, територіальних громад, суб'єктів господарських форм землекористування, виступають просторовим базисом для територіальної організації державного управління, місцевого самоврядування та створення просторових умов для еколого-економічної оптимізації використання та охорони земель сільськогосподарського призначення, впровадження прогресивних форм організації управління землекористуванням, удосконалення структури і розміщення земельних угідь, системи сівозміни, сінокосо- і пасовищезміни.

У часи входження українських земель до складу інших держав на них формувалися такі адміністративно-територіальні одиниці, які існували в цих країнах: в Росії – губернії, повіти, волості, у Польщі – воєводства, повіти, гміни. За часів Української Народної Республіки (1918 році) її територію планувалося поділити на землі (всього 30), волості і громади, але проект цей не було реалізовано.

У складі СРСР адміністративно-територіальний устрій України неодноразово змінювався, аж поки в 1932 році не набув сучасного вигляду – поділу на адміністративні області, райони і місцеві ради (міські, селищні, сільські). Кількість адміністративно-територіальних одиниць також не була сталою у зв'язку з їх реорганізацією (роздрібненням чи укрупненням) і приєднанням до УРСР нових земель. Так, на західноукраїнських землях, що відійшли в 1939 році від Польщі, було створено 6 нових областей (пізніше Дрогобицьку область об'єднано із Львівською), на землях, що відійшли в 1940 році від Румунії, – 2 області (Чернівецьку та Ізма-

ільську, останню пізніше об'єднано з Одеською), а на Закарпатті, яке в 1945 році відійшло від Чехословаччини, – однойменну область [1].

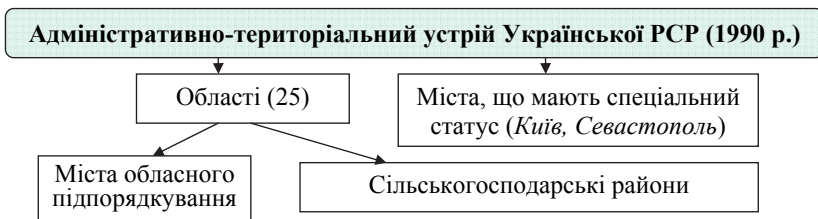
У 1954 році Україні було передано Кримську область, а в 1991 році її перетворено в автономну республіку (автономний статус Криму існував у складі Росії з 1921 до 1944 року).

Після проголошення 24 серпня 1991 році «Акта про державну незалежність України» законодавчі та виконавчі органи влади країни здійснили ряд важливих заходів, спрямованих на удосконалення адміністративно-територіального устрою України та приведення його у відповідність з новим статутом України як незалежної держави. Система областей та районів України сформована з 1932 р., коли були утворені перші сім областей замість існуючої до того адміністративної системи з 40 округ

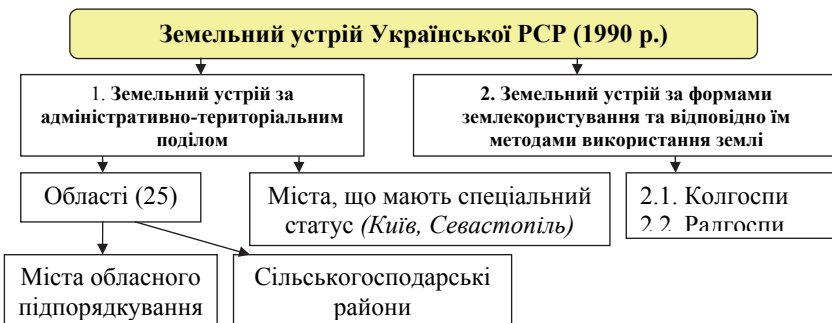
та 406 районів і 29 938 населених пунктів. Станом на 1990 рік в Україні існували наступні адміністративно-територіальні одиниці: 24 області, 490 районів, 460 міст [2]. Такий політико-територіальний устрій України був сформований за часів СРСР і мав забезпечувати ефективність командно-адміністративної системи управління республікою.

Разом з тим, політико-територіальний устрій України і територіальний земельний устрій суттєво відрізнялися (рис. 1 та 2).

Із прийняттям Земельного кодексу України (18 грудня 1990 року № 561–ХІІ) була визначена компетенція сільських, селищних і міських Рад народних депутатів у галузі регулювання земельних відносин, що обумовило зміну земельного ладу України [ЗКУ від 18 грудня 1990]. Так, статтею 9 Земельного кодексу було визначено



Рисуюнок 1. Політико–територіальний устрій Української РСР (1990 р.)



Рисуюнок 2. Земельний устрій Української РСР станом 1990 р.

повноваження сільських, селищних і міських районного підпорядкування Рад народних депутатів у галузі регулювання земельних відносин на їх території. Відповідно статтею 10 Земельного кодексу було визначено повноваження міських Рад народних депутатів у галузі регулювання земельних відносин на їх території. Статтею 12 цього Кодексу було визначено повноваження обласних Рад народних депутатів у галузі регулювання земельних відносин на їх території.

Також при прийнятті земельного кодексу України (1990 р.) визначено земельний устрій в Україні за формами власності на землю. Зокрема, **статтею 3 «Форми власності на землю. Розпорядження землею»** встановлено, що власність на землю в Україні має такі форми: державну, колективну, приватну. Усі форми власності є рівноправними. Розпоряджаються землею Ради народних депутатів, які в межах своєї компетенції передають землі у власність або надають у користування та вилучають їх. Повноваження щодо передачі, надання та вилучення земельних ділянок місцеві Ради народних депутатів можуть передавати відповідно органам державної виконавчої влади або виконавчим органам місцевого самоврядування.

Статтею 4 «Право державної власності на землю» визначено було, що у державній власності перебувають всі землі України, за винятком земель, переданих у колективну і приватну власність. Суб'єктами права державної власності на землю виступають: Верховна Рада України – на землі загальнодержавної власності України; Верховна Рада Республіки Крим – на землі в межах території Республіки, за винятком земель

загальнодержавної власності; обласні, районні, міські, селищні, сільські Ради народних депутатів – на землі в межах їх територій, за винятком земель, що перебувають в загальнодержавній власності. Також було визначено, що землі, які перебували у державній власності, можуть передаватися в колективну або приватну власність і надаватися у користування, у тому числі в оренду, за винятком випадків, передбачених законодавством України і Республіки Крим та які не можуть передаватися у колективну та приватну власність.

Статтею 5 «Право колективної власності на землю» було визначено, що земля може належати громадянам на праві колективної власності. Суб'єктами права колективної власності на землю є колективні сільськогосподарські підприємства, сільськогосподарські кооперативи, садівницькі товариства, сільськогосподарські акціонерні товариства, у тому числі створені на базі радгоспів та інших державних сільськогосподарських підприємств.

Статтею 6 «Право приватної власності громадян на землю» було визначено що громадяни України мають право на одержання у власність земельних ділянок для: ведення селянського (фермерського) господарства; ведення особистого підсобного господарства; будівництва та обслуговування жилого будинку і господарських будівель (присадибна ділянка); садівництва; дачного і гаражного будівництва.

Відповідно земельний устрій України почав змінюватися (рис.3) і в процесі перших років земельної реформи були виконані землевпорядні роботи щодо встановлення меж сільських (селищних) рад та населених пунктів.

З прийняттям в 1996 році Конституції України [4] та в 2001 році нової редакції Земельного кодексу України [5] змінилося інституційне середовище формування земельного устрою України. Крім того, території сільських та селищних рад не були віднесені до адміністративно-територіальних утворень. Відбулося ігнорування самоврядних функцій щодо управління земле- та природокористуванням на історично визнаній території територіальної громади.

Пунктом 12 Перехідних положень Земельного кодексу України передбачено, що до розмежування земель державної і комунальної власності повноваження щодо розпорядження землями в межах населених пунктів, крім земель, переданих у приватну власність, здійснюють відповідні сільські, селищні, міські ради, а за межами населених пунктів – відповідні органи виконавчої влади [5].

Таким чином, з 01.01.2002 року (з часу введення в дію норм Земельного кодексу) повноваження сільських,

селищних рад у галузі земельних відносин почали розповсюджуватися тільки в межах населених пунктів.

Пізніше, в 2012 році змінами до Земельного кодексу України, а саме пункт 12 Перехідних положень був виключений, а землі комунальної власності в цей період були сформовані тільки на 0,5% території країни. Отже, фактично територіальні громади були усунуті від управління земельними відносинами та земле- і природокористуванням на своїй території. Адже, організація місцевого самоврядування починається із визначення статусу кожного елемента системи, насамперед формування земельного устрою територіальної громади.

В результаті конституційних змін адміністративно-територіального поділу та форм власності на землю, а також земельного законодавства земельний устрій в Україні у період 2002–2016 роки приведено на рисунку 4. Зокрема, із прийняттям закону України «Про екологічну мережу в Україні» [6] та введення статті 179



Рисунок 3. Земельний устрій України в період 1991–2001 рр.

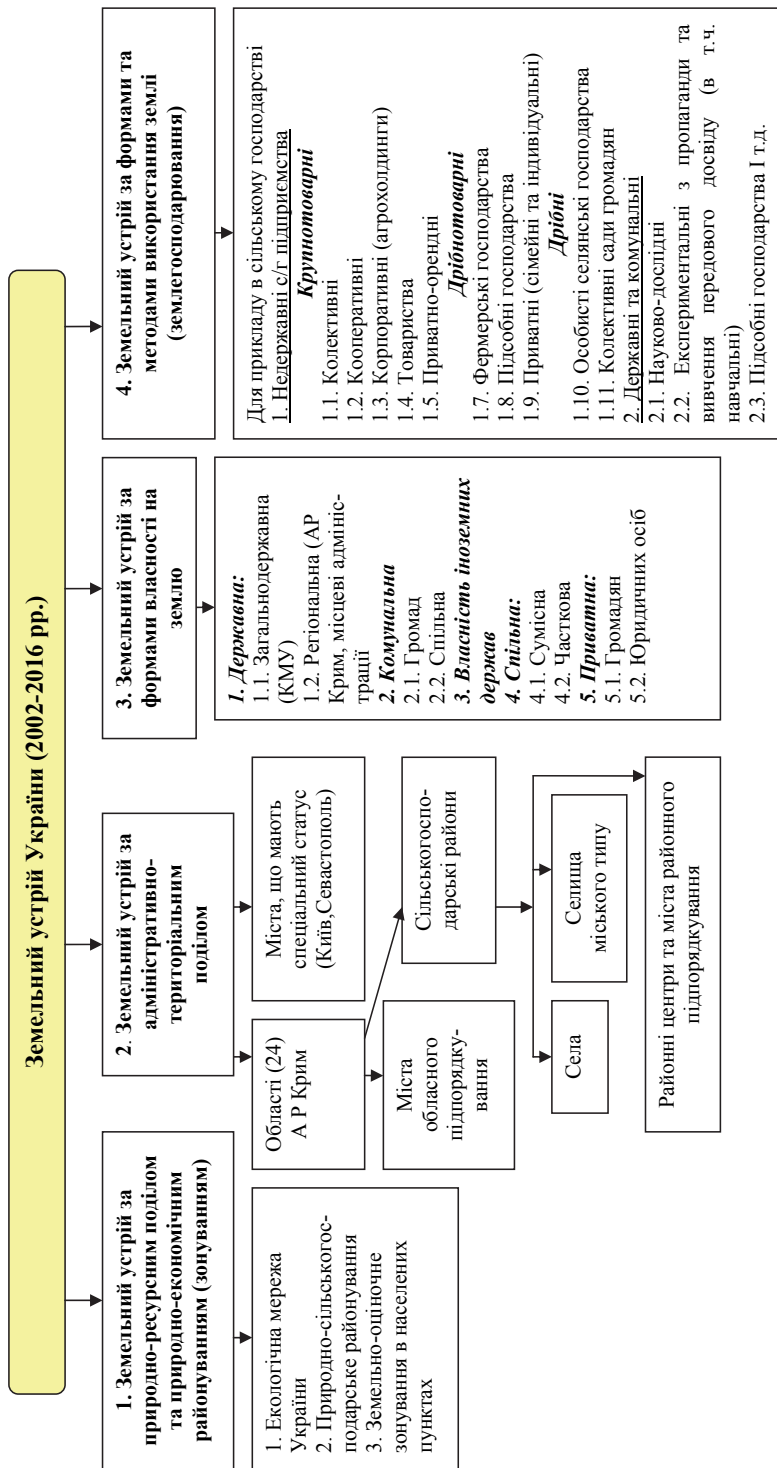


Рисунок 4. Земельний устрій України в період 2001–2016 роки

«Природно-сільськогосподарське районування земель» в Земельному кодексі України [5] сформувався новий блок в системі земельного устрою – *«за природно-ресурсним поділом та природно-економічним районуванням (зонуванням)»*. Пройшли зміни в блоках *«за адміністративно-територіальним поділом»*, *«за формами власності на землю»* та *«за формами та методами використання землі (землегосподарювання)»* в контексті виключення територій сільських і селищних рад із адміністративно-територіальних одиниць, введенням Конституцією України і земельним кодексом України комунальної власності на землю замість колективної власності на землю, формування нових ринково-орієнтованих форм господарювання (землеволодінь та землекористувань).

Отже, попри численні спроби в Україні так і не відбулася модернізація земельного устрою в контексті адміністративно-територіального, яка забезпечила би перехід від командно-адміністративної системи управління до запровадження принципу субсидіарності в адміністративно-територіальній системі країни.

Структура адміністративно-територіального устрою України, за даними Верховної Ради України, є наступною: 1 автономна республіка; 24 області; 2 міста з особливим статусом (міста-регіони); 490 сільських районів; 459 міст (з них: 2 міста-регіони, 178 міст обласного значення, 279 міст районного значення); 114 районів у містах; 885 селищ міського типу; 28449 сільських населених пунктів (з них 1207 селищ та 27242 сіл); 783 селищних рад; 10278 сільських рад [7].

Висновки.

Земельний устрій – це земельний лад, тобто комплекс заходів щодо територіальної організації земель та інших природних ресурсів відповідної країни, земельних відносин, що визначається системою володіння і користування землею, а також принципами організації території. Вивчення земельного устрою України через призму адміністративно-територіального устрою триває більше 150 років, проте на сьогодні не існує цілісного історіографічного аналізу поглядів дослідників на цей устрій. Протягом часу здійснення земельної реформи в незалежній Україні земельний устрій змінювався двічі. Сьогодні у зв'язку із проведенням децентралізації влади йде пошук його моделі на перспективу, про що буде викладено у послідовних дослідженнях.

Список використаних джерел

1. Ткачук А. 3 історії реформ адміністративно-територіального устрою України, 1907-2009 роки./ А. Ткачук, Р. Ткачук, Ю. Ганущак. – К.: Леста, 2009. – 128 с.
2. Адміністративний устрій України. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://uk.wikipedia.org/wiki/Адміністративний_устрій_України.
3. Земельний кодекс України від 18 грудня 1990 року № 561-XII // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. – № 10. – 05 березня. – С. 238.
4. Конституція України: від 28 червня 1996 року № 254к/96-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
5. Земельний кодекс України від 25 жовтня 2001 року № 2768-III [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2874%D0%B0-07>.

6. Закон України «Про екологічну мережу в Україні» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1864-15>.
7. Державна Служба Статистики України. Кількість адміністративно-територіальних одиниць в Україні на 1 січня 2011 року. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ukrstat.org/uk/operativ/operativ2011/ds/ator/ator2011_u.htm.
8. Третяк А.М. Землеустрій в Україні: теорія, методологія: Монографія. / А.М. Третяк – Херсон: Грін Д.С., 2013.– 650 с.
Access: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1864-15>.
7. State Statistics Service of Ukraine. Number of administrative units in Ukraine on 1 January 2011. [Electronic resource]. – Access: http://ukrstat.org/uk/operativ/operativ2011/ds/ator/ator2011_u.htm.
8. A.M. Tretiak. Land Management in Ukraine: Theory, Methodology / Monograph. / A.M. Tretiak – Kherson: Grin D.S., 2013.- 650 p.

References:

1. Tkachuk, R.Tkachuk, Yu. Hanushchak. From the history of administrative-territorial reforms in Ukraine, 1907-2009. – K.: Lesta, 2009. – 128p.
2. Administrative structure of Ukraine. [Electronic resource]. – Access: https://uk.wikipedia.org/wiki/Адміністративний_устрій_України.
3. Land Code of Ukraine on December 18, 1990 № 561-XII // Supreme Council of the USSR. – 1991. – № 10. – March 5. – p. 238.
4. Constitution of Ukraine on June 28, 1996 № 254k / 96-ВР [Electronic resource]. – Access: <http://zakon4.rada.gov.ua/la-ws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
5. Land Code of Ukraine on October 25, 2001 № 2768-III [Electronic resource]. – Access: <http://zakon2.rada.gov.ua/la-ws/show/2874%D0%B0-07>.
6. Law of Ukraine «On Ecological Network of Ukraine» [Electronic resource]. –

A. Tretiak, V. Tretiak

TRENDS OF THE LAND COMPONENT IN UKRAINE

It is proved that during the time of the land reform in the independent Ukraine the land system changed twice. It sets out model.

Keywords. *Land system, administrative-territorial structure, forms of land ownership, land use*

А. Н. Третяк, В. Н. Третяк

ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ ЗЕМЕЛЬНОГО УСТРОЙСТВА В УКРАИНЕ

Доказано, что в течение времени проведения земельной реформы в независимой Украине земельный строй менялся дважды. Изложены модели.

Ключевые слова. *Земельный строй, административно-территориальное устройство, формы собственности на землю, формы землепользования*