

ЗНАЧЕННЯ І РОЛЬ ЗЕМЛЕУСТРОЮ НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ В РОЗВИТКУ ЗЕМЛЕКОРИСТУВАННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

Капінос Н. О., аспірантка

*Державна екологічна академія післядипломної освіти
та управління Мінприроди України
E-mail: nniesco@ukr.net*

Обґрунтовано значення і роль землеустрою для планування розвитку землекористування територіальних громад з метою зміцнення їх фінансової стійкості.

Ключові слова: *землеустрій, землекористування, території рад, земельна реформа.*

Постановка проблеми.

Планування розвитку землекористування шляхом землеустрою – це невід’ємна складова процесу управління землекористуванням, що забезпечує механізм, при якому рішення координуються серед різних місцевих, регіональних і національних органів влади, й допомагає здійснювати суспільні обов’язки державних органів влади у галузі використання і охорони земель та інших природних ресурсів.

Сьогодні, у період здійснення децентралізації влади, значна увага приділяється переходу від існуючого централізованого підходу загальноприйнятого планування землекористування (conventional land use planning), яке в світі розглядається ще як інституційний підхід (institutional approach) до погодженого планування землекористування (participatory

land use planning), яке ставить в основу інтереси людини стосовно економічних, екологічних, технологічних та соціокультурних умов життя.

Важливість погодженого, комплексного планування і прийняття рішень для забезпечення сталого розвитку та інтеграції трьох його основоположних складових – екологічної, економічної й соціальної – підтверджено регламентним документом конференції Ріо+20 «Майбутнє, якого ми прагнемо» [1, с. 20].

Відповідно, дуже важливо окреслити взаємовідносини між компонентами системи управління на місцевому рівні в розвитку землекористування територіальних громад і визначити основні етапи процесу його планування, що дасть можливість розв’язати соціально економічні проблеми землекористування зі збереженням природної екологічної стійкості земель та інших природних ресурсів як у роз-

виту землеустрою так і в плануванні землекористування.

Це пов'язано зі зміною земельного устрою України і переходом до ринкових земельних відносин, що потребує переходу до нової системи управління землекористуванням та належного його планування з урахуванням реалій сьогодення.

Основною метою статті є визначити значення і роль землеустрою на місцевому рівні в розвитку землекористування територіальних громад.

Виклад основного матеріалу.

Відповідно до Конституції України земля та інші природні ресурси використовуються і охороняються як основа життя і діяльності населення, яке проживає на відповідних територіях. Організація раціонального використання земель та їх охорони є найважливішим фактором і головною умовою розвитку всіх галузей економіки країни і визначальною частиною земельної політики держави. Вітчизняна практика та світовий досвід показують, що землевпорядкування є основним механізмом здійснення проводимої земельної політики і головною ланкою в системі управління земельними ресурсами будь-якої країни. На початку 1990-х років землевпорядне забезпечення земельних перетворень в Україні дозволило створити основи нового земельного ладу, ліквідувати монополію державної власності на землю, провести перерозподіл земель, сформувати шар селянських (фермерських) господарств, передати у відання органів місцевого самоврядування землі на їх територіях, що дало їм можливість здійснювати повноваження з реорганізації землекористування колишніх колгоспів і радгоспів і

здійснити приватизацію їх земель, реєструвати права громадян і юридичних осіб на більшу частину земельних ділянок, ввести плату за використання земель, створити резервний земельний фонд і умови для цивільного обороту земель.

Широкомасштабні землевпорядні роботи були розпочаті на основі постанови Верховної Ради Української РСР «Про земельну реформу» № 563 від 18. 12 1990 р. При її реалізації були розроблені проекти землеустрою щодо формування меж сільських і селищних рад, на основі яких здійснено передачу в їх відання земель в межах сільських населених пунктів, а також поза їх межами для цілей розширення індивідуального житлового будівництва, особистого підсобного господарства та організації сінокосіння та випасання худоби особистого користування жителів. В результаті проведених землевпорядних робіт в Україні були сформовані межі більше 10 тис. сільських рад та майже 800 селищних рад, а в Кіровоградській області 370 сільських рад і 27 селищних рад. Це дало можливість органам місцевого самоврядування здійснити визначені законодавством повноваження щодо розпорядження землями, а також задовольнити потреби сільського населення в земельних ділянках для зазначених вище цілей. У порядку землеустрою було проведено також визначення меж населених пунктів по 9 тис., а по Кіровоградській області 991 сільського населеного пункту на площі 176,6 тис. га і 26 селищ на площі 20,1 тис. га.

Одночасно було сформовано більше 3 млн. га земель запасу, а в Кіровоградській області 229 тис. га, розроблено 20,6 тис. проектів перерозподілу і приватизації земель при

реформуванні колишніх колгоспів і радгоспів, а в Кіровоградській області 442, з метою створення на їх територіях нових суб'єктів господарювання: кооперативів, товариств, акціонерних товариств, селянських (фермерських) господарств.

Так вже в 1995 році колгоспи було реорганізовано в колективні сільськогосподарські підприємства та акціонерні товариства на основі колективної власності на землю. Всього було створено понад 37 тис. фермерських господарств на площі 843 тис. га. Здійснення земельної реформи до 2002 року щодо реорганізації колективних сільськогосподарських підприємств базувалося на рішеннях сільських (селищних) рад. Зокрема, на засадах приватної власності на землю було організовано 8183 сільськогосподарських товариств з обмеженою відповідальністю на площі 11325 тис. га (30,8%), 5602 — приватних (приватно-орендних) підприємств на площі 5551,3 тис. га (15,2%) та 2449 сільськогосподарських кооперативів на площі 3662,2 га (10,8%).

Загалом, безпрецедентне реформування колективних сільськогосподарських підприємств в агроформування ринкового типу за проектами землеустрою дало змогу різко збільшити питому вагу сільськогосподарських угідь у власності сільськогосподарських кооперативів (14,5%), товариств з обмеженою відповідальністю (26,4%), приватних (приватно-орендних) підприємств (10,4%). Майже 405 тисяч селян на базі своїх земельних часток (паїв) створили на площі більш ніж 1,6 млн. га сільськогосподарських угідь селянські господарства. Основними землекористувачами Кіровоградської області стали сільськогосподарські

підприємства, у користуванні яких перебувало 858,3 тис. га, або 34,9 відсотка від загальної площі області, сільськогосподарських товариств — 546,4 тис. га, сільськогосподарських кооперативів — 30,7 тис. га.

Масові землевпорядні роботи надали значного поштовху розвитку землекористування громадян. У використанні громадян України було передано понад 14,3 млн. га земель, у тому числі близько 13,9 млн. га сільськогосподарських угідь, із них більше 3 млн. га сільськогосподарських угідь в особисте підсобне господарство та понад 1,5 млн. га земель надано для сінокошіння та випасання худоби. Значно збільшилися площі земель, надані для ведення колективного, індивідуального садівництва, городництва. У власність і користування громадян Кіровоградської області було передано 974,9 тис. га, у тому числі наданих для ведення фермерського господарства — 406,8 тис. га, товарного сільськогосподарського виробництва — 366,7 тис. га, особистого підсобного господарства, будівництва та обслуговування житлового будинку, господарських будівель — 47,6 тис. га.

Після набрання чинності земельного кодексу України (2001 р.) повноваження сільських селищних рад щодо розпорядження, в тому числі і управління землекористуванням, звузилися до земель тільки в населених пунктах. Це обумовило зниження обсягів виконаних землевпорядних робіт. Також через відсутність фінансування комплекс землевпорядних робіт з організації раціонального використання земель та їх охорони не реалізовувався. При цьому землевпорядкування сільськогосподарських землекористувань, яке функціонува-

1. Тенденції зміни структури земельного фонду за формами власності в Україні з 01.01.2012 р. по 01.01.2016 р.*

Р О К И (звітна дата)	Загальна площа земель на звітну дату	Землі, які перебувають у власності							
		державній		приватній		колективній (згідно з державними актами)		комунальний	
		тис.га	%	тис.га	%	тис.га	%	тис.га	%
01.01.2012	60354,9	29071,3	48,2	31221,0	51,7	62,6	0,1	-	-
01.01.2013	60354,9	28950,1	48,0	31346,0	51,9	58,8	0,1		
01.01.2014	60354,9	28886,0	47,9	31400,5	52,0	55,8	0,1	12,6	-
01.01.2015	60354,9	28824,6	47,8	31442,7	52,1	55,3	0,1	32,3	
01.01.2016	60354,9	28758,4	47,6	31489,2	52,2	55,1	0,1	52,2	0,1

*за даними статистичної звітності по формі 2-зем Держгеокадастру України та Держгеокадастру України

ло до 1990 року було зруйноване, а нові їх форми з раціональним внутрішнім устроєм території до теперішнього часу так і не були створені.

Більше того, після внесення змін в 2012 р. до земельного кодексу України щодо ліквідації повноважень територіальних громад розпоряджатися землями державної власності в межах населених пунктів, територіальні громади були усунуті від здійснення планування розвитку землекористування на своїх територіях. Це пояснюється тим, що землі комунальної власності не були відмежовані від державної (табл. 1).

Станом на 2011 р. було органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади було прийнято тільки 2334 рішення щодо розмежування земель державної і комунальної власності, а розроблено тільки 71 проект землеустрою на площі 163 тис. га (0,3%) із замовлених 458 проектів землеустрою на площу 1389 тис. га (табл. 2). В Кіровоградській області розроблено тільки 33 проекти землеустрою на площі 64 тис. га (6,6%) із замовлених 79 проектів зем-

леустрою на площу 424 тис. га, що значно краще ніж по Україні. Кошти із державного бюджету на проведення робіт по розмежуванню земель державної і комунальної власності не передбачалися. Отже, держава перебравши на себе функції управління землекористуванням в межах територій сільських (селищних) рад, сама його не здійснювала у частині землеустрою.

Разом з тим, навіть по затверджених проектах землеустрою інформація по землях комунальної власності у Кіровоградській області не була внесена у базу даних державного земельного кадастру (табл. 3).

Крім того, відповідно до ст. 130 Земельного кодексу України переважне право купівлі земельних ділянок сільськогосподарського призначення мають громадяни України, які постійно проживають на території відповідної місцевої ради, де здійснюється продаж земельної ділянки, а також відповідні органи місцевого самоврядування. Проте статус території відповідної місцевої ради в земельному законодавстві не визначений. Більше

2. Інформація щодо стану розмежування земель державної і комунальної власності в Україні на кінець дії закону України «Про розмежування земель державної та комунальної власності» (2012р.)

№ п/п	Назва заходів	Обсяг по Україні		в т.ч. Кіровоградська обл.	
		в одиницях виміру	в %	в одиницях виміру	в %
1	Площа земель адміністративно* територіальних одиниць, тис. га	60354,8	100,0	2458,8	100,0
2	Площа земель державної власності, що підлягає розмежуванню, тис. га	29181,6	48,3	969,9	33,4
3	Прийнято рішень про розмежування земель, всього, шт.	2334	-	79	-
4	На площу земель, тис. га	4694,0	7,7	424,4	17,2
5	Замовлено проектів землеустрою розмежування земель, шт.	458	-	79	-
6	На площу земель, тис. га	1389,2	2,3	424,4	17,2
7	Затверджено проектів землеустрою із розмежування земель, шт	71	-	33	-
8	На уточнену площу, тис. га	163,4	0,3	163,4	6,6

того, всі шляхи та інша землевпорядна інфраструктура (лісосмуги, гідротехнічні протиерозійні і меліоративні споруди тощо) бувших колективних підприємств розміщені на території місцевої ради. Разом з тим, нові агроструктури (особливо агрохолдинги), землекористування яких розміщене на території 2-х і більше сільських рад, використовуючи шляхи та іншу цю землевпорядну інфраструктуру, не здійснюють затрати на її утримання та відновлення. Це теж викликає певну соціальну напругу на селі.

Рівень бідності населення у сільській місцевості, яке традиційно більшою мірою залежить від стану використання і охорони земельних та інших природних ресурсів, протягом останніх 10 років є на 2–11% вищим, ніж у середньому в Україні, що призводить до надмірної експлуатації природних ресурсів, їх подальшого виснаження та деградації [4].

Також необхідно звернути увагу на те, що станом на 01.01.2014 р. із 18650 господарств, із землекористуванням площею понад 100 га мали

3. Структура земельного фонду за формами власності в Кіровоградській області станом на 01.01.2016 р.*

Загальна площа земель, тис. га	Землі, які перебувають у власності							
	державній		приватній		колективній (згідно з державними актами)		комунальний	
	тис.га	%	тис.га	%	тис.га	%	тис.га	%
2458,8	941,3	38,4	1513,7	61,6	0,9	-	2,9	-

*за даними статистичної звітності по формі 2-зем Держгеокадастру України

проекти землеустрою з еколого-економічного обґрунтування сівозмін тільки 649 або 3,5% [5].

За площею та біопродуктивним потенціалом земельного фонду Кіровоградська область є однією з провідних областей України, проте розораність її території, тобто відношення площі орних земель до загальної площі, складає 71,7%, що на 17,3% перевищує рівень розораності по Україні. Наслідком високої розораності території та низького рівня заліснення є постійно прогресуюча деградація земель, що створює загрозу екологічній безпеці області. Понад 53% земель області піддані водній ерозії, з них із крутістю схилу 3-5° – 622,1 тис. га, 5-7° – 180,6 тис. га та понад 7° – 84,0 тис. га.

Унаслідок цього в ґрунті вміст органічної речовини, головного показника родючості ґрунтів, у середньому по області за останні 30 років зменшився на 0,29%, а в степових районах – на 0,36-0,48% [6]. Таким чином, сучасний рівень розораності території в Кіровоградській області порушує екологічну рівновагу і не відповідає вимогам раціонального та екологічно виваженого використання земель не тільки у сільському господарстві, а і в цілому природних ресурсів сільських територій, які є базовою основою фінансової стійкості територіальних громад.

Узагальнюючи досвід розвинених європейських країн та досвід незначного експериментального землевпорядного проектування в Україні [7] можна стверджувати про наявність цілої низки проблем щодо розвитку землекористування (формування землекористування сільськогосподарських підприємств і фермерських господарств, введення сівозмін, організації угідь, охорони земель тощо)

удосконалення земельних відносин між власниками земельних часток (паїв) і юридичними особами – сільськогосподарськими підприємствами в межах територій рад [8].

За дослідженнями А.М. Третяка, В.М. Третяк та інших [9] дотаційність бюджетів територіальних громад становить від 10 до 54 %. Отже пошук ресурсних джерел для функціонування територіальної громади є дуже актуальним завданням. Саме на вирішення цього завдання і направлений землеустрій, який відповідно до статті 2 закону України «Про землеустрій» [10] забезпечує «прогнозування, планування і організацію раціонального використання та охорони земель на національному, регіональному, локальному і господарському рівнях», а також «організацію території сільськогосподарських підприємств, установ і організацій з метою 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, посівних площ, системи сівозміни, сінокосо- і пасовищезміни».

Висновки.

Не розмежування земель державної та комунальної власності та не розроблення проектів землеустрою в межах територій сільських рад щодо впорядкування землекористування сільськогосподарських підприємств створило низку проблем щодо прогнозування, планування і організації раціонального використання та охорони земель на місцевому і господарському рівнях,

а відповідно фінансову нестабільність територіальних громад. Таким чином, значення і роль землеустрою на місцевому рівні в розвитку землекористування територіальних громад на даному етапі розвитку земельних відносин зростає. Але його проведення потребує прискорення відновлення (існуючих до прийняття Земельного кодексу України В 2001 р.) повноважень територіальних громад у галузі земельних відносин.

Список використаних джерел.

1. The future we want [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.uncsd2012.org/rio20/thefuturewewant.html>.
2. Статистична звітність за формою 2-зем Держземагенства України. 2012, 2013.
3. Статистична звітність за формою 2-зем Держгеокадастру України 2014, 2015, 2016.
4. Концепція боротьби з деградацією земель та опустелюванням від 22.10.2014 р. № 1024-р. [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1024-2014-%D1%80>.
5. Третяк А.М., Другак В.М. Якими повинні бути проекти землеустрою щодо організації сівозмін. // Третяк А.М., Другак В.М. // Землевпорядний вісник. – 2014. – №6. – С.29-33.
6. Макаренко В.В., Новіцька К.В. Сучасний стан земель у Кіровоградській області та процеси їх деградації. «Молодий вечний» • № 5 (20) • Частина 3 • травень, 2015 р., с. 154 -156.
7. Третяк А.М., Третяк В.М.: Землевпорядне проектування: впорядкування існуючих землеволодінь і землекористувань та організація території сільськогосподарських підприємств: монографія / Третяк А.М., Третяк В.М.: Херсон, Грінь Д.С., 2016. – 200 с.
8. Третяк А.М. Землеустрій в Україні: теорія, методологія: Монографія. / А.М. Третяк – Херсон: Грінь Д.С., 2013. – 650 с.
9. Третяк А.М., Третяк В.М., Леоніць В.О., Третяк Н.А., Капінос Н.О. Склад, структура та зміст «Програми використання і охорони земель та інших природних ресурсів на територіях об'єднаних територіальних громад на прикладі Деснянської об'єднаної територіальної громади Козелецького району Чернігівської області : [монографія] / А.М. Третяк, В.М. Третяк, В.О. Леоніць, Н.А. Третяк, Н.О. Капінос. – Херсон: ОЛДІ-ПЛЮС. – 2016. – 110 с.
10. Закон України «Про землеустрій». Від 22 травня 2003 року № 858-IV. Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2003, № 36, ст.282. Електронний ресурс: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/858-15>

Referances

1. Future we want (unpublished). Available at: <http://www.uncsd2012.org/rio20/thefuturewewant.html>.
2. Statystychna zvitnist za formoiu 2-zem Derzhzemahenstva Ukrainy. 2012, 2013, [Statistical reporting (form Zemo-2) State Agency for land of Ukraine]
3. Statystychna zvitnist za formoiu 2-zem Derzhheokadastru Ukrainy 2014, 2015, 2016 [Statistical reporting (form Zemo-2) State Service of Geodesy, Cartography and Cadastre of Ukraine]
4. Kontseptsiiia borotby z dehradatsiieiu zemel ta opusteliuvanniam vid 22.10.2014 r. No 1024-r [The concept of the land degradation and desertification fighting, 22.10.2014, No 1024-r] (unpublished) Available at: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1024-2014-%D1%80>
5. A.M. Tretiak, V.M. Druhak, 2014, Yakymy povynni buty proekty zemleustroi shchodo organizatsii sivozmin [What should be the design of land management concerning the crop rotation] Land Management Journal No 6, p. 29-33

6. V.V. Makarenko, K.V. Novitska, May 2015, Suchasnyi stan zemel u Kirovohradskii oblasti ta protsesy yikh dehradatsii [Current conditions of land in Kirovograd region and its processes of degradation] 'Young scientist' No 5 (20), Part 3, p. 154 -156.
7. A.M. Tretiak, V.M. Tretiak, 2016, Zemlevporiadne proektuvannia: vporiadkuvannia isnuichykh zemlevolodin i zemlekorystuvan ta orhanizatsiia terytorii silskohospodarskykh pidpriemstv [Land-use planning: streamlining of existing land-tenures and organizing the territory of agricultural enterprises] Monograph, Kherson: D. S. Hrin, p 200.
8. A.M. Tretiak, 2013, Zemleustrii v Ukraini: teoriia, metodolohiia [Land Management in Ukraine: Theory, Methodology], Monograph, Kherson: D. S. Hrin, p 650
9. A.M. Tretiak, V.M. Tretiak, V.O. Leonets, N.A. Tretiak, N.O. Kapinos, 2016, Sklad, struktura ta zmist «Prohramy vykorystannia i okhorony zemel ta insykh pryrodnykh resursiv na terytoriiakh obiednanykh terytorialnykh hromad na prykladi Desnianskoi obiednanoi terytorialnoi hromady Kozelets'koho raionu Chernihivskoi oblasti [The composition, structure and content of the 'Use and protection of land and other natural resources program, on the territories of united territorial communities by the example of the combined territorial community Desna Kozelets district, Chernihiv region'] Monograph, Kherson: OLDI-PLUS, p 110
10. Zakon Ukrainy «Pro zemleustrii» [The Law of Ukraine on Land Management adopted on 22rd of May 2003, No 858-IV], Supreme Council of Ukraine gazette (SC), 2003, No 36, p. 282. Available at: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/858-15>

* * *

N. Kapinos
**THE VALUE AND ROLE OF LAND
MANAGEMENT AT THE LOCAL LEVEL
IN THE DEVELOPMENT OF LOCAL
COMMUNITIES LAND**

Grounded importance and role of land use planning of land use with local communities to strengthen their financial stability.

Keywords. *Land management, land use, site councils, land reform.*

Капинос Н. А.
ЗНАЧЕНИЕ И РОЛЬ ЗЕМЛЕУСТРОЙ-
СТВА НА МЕСТНОМ УРОВНЕ В РАЗВИТИИ
ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАНИЯ ТЕРРИТОРИАЛЬ-
НЫХ ОБЩИН

Обосновано значение и роль землеустройства для планирования развития землепользования территориальных общин с целью укрепления их финансовой устойчивости.

Ключевые слова. *Землеустройство, землепользование, территории советов, земельная реформа.*