

УПРАВЛІННЯ ЗЕМЕЛЬНИМИ РЕСУРСАМИ ТА ЗЕМЛЕУСТРІЙ

УДК 332.2/021

НОВА МОДЕЛЬ ЗЕМЕЛЬНОГО УСТРОЮ В УКРАЇНІ У ЗВ'ЯЗКУ ІЗ РЕФОРМОЮ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

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

Третяк В. М., доктор економічних наук, професор

Панчук О.Я., кандидат економічних наук, доцент

*Державна екологічна академія післядипломної освіти та управління
Мінприроди України, м. Київ*

E-mail: nnieco@ukr.net

Обґрунтовано нову концептуальну модель земельного устрою в Україні, яка повинна реалізовуватися для підвищення ефективності адміністративно-територіальної реформи і використання потенціалу землі та інших природних ресурсів території.

Ключові слова. *Земельний устрій, адміністративно-територіальний устрій, форми власності на землю, форми землекористування, модель нового земельного устрою.*

Постановка проблеми.

Як нами відмічалось в статті «Тенденції розвитку земельного устрою в Україні» [1] протягом часу здійснення земельної реформи в незалежній Україні земельний устрій змінювався двічі. Сьогодні у зв'язку із проведенням децентралізації влади йде пошук його нової моделі на перспективу, про що викладено у цьому дослідженні. Також відмітимо, що під сформульованим

нами поняттям земельного устрою розуміється - 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.

Метою статті є дослідження формування нової моделі земельного устрою в Україні у зв'язку із здійсненням децентралізації влади.

Виклад основного матеріалу.

Після того як в 2012 році змінами до Земельного кодексу України, а саме пункт 12 Перехідних положень був виключений щодо повноважень сільських, селищних та міських рад щодо розпорядження землями державної власності в межах населених пунктів, а землі комунальної власності в цей період були сформовані тільки на 0,5 % території країни, територіальні громади були усунуті від управління землекористуванням на своїх територіях. Фактично вони були усунуті від регулювання земельних відносин та управління земле- і природокористуванням на своїй території. Адже, організація місцевого самоврядування починається із визначення статусу кожного елемента системи, насамперед формування земельного устрою територіальної громади.

Після конституційних змін адміністративно-територіального поділу та форм власності на землю, змін земельного законодавства щодо 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), особливо в сільському господарстві, необхідно було вибудувувати новий земельний устрій в Україні. Але цього не пройшло.

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; 442 міст (з них: 2 міста-ре-

гіони, 184 міст обласного значення, 256 міст районного значення); 111 районів у містах; 868 селищ міського типу; 27275 сільських населених пунктів (з них 1167 селищ та 26108 сіл); 765 селищних рад; 9900 сільських рад.

Важливість чіткого та однозначного встановлення меж адміністративно-територіальних одиниць з точки зору як одної із підсистем системи земельного устрою України обумовлюється наступними чинниками:

– адміністративно-територіальні одиниці є територіальною основою платності землеволодіння та землекористування, що передбачає зарахування плати за землю із певних територій до відповідних бюджетів місцевого самоврядування (частина 4 пункту 1 статті 69 Бюджетного кодексу України від 08.07.2010 № 2456–VI; Розділ XIII «Плата за землю» Податкового кодексу України від 02.12.2010 № 2755–VI), а також зарахування до відповідних бюджетів коштів від відшкодування втрат сільськогосподарського і лісогосподарського виробництва (частина 4 пункту 2 статті 69 Бюджетного кодексу України від 08.07.2010 № 2456–VI) [5; 57] (Фактично, адміністративно-територіальний устрій є просторовою основою для спрямування до тих або інших місцевих бюджетів багатьох податків та зборів, які значною мірою визначають їх дохідну частину (зокрема: плати за користування надрами; фіксованого сільськогосподарського податку; податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки; деяких адміністративних штрафів; плати за надані в оренду водні об'єкти місцевого значення; коштів від реалізації безхазяйного майна; грошових стягнень за шкоду, заподіяну порушенням законодавства середовища тощо),

про охорону навколишнього природного середовища; збору за забруднення навколишнього природного середовища тощо);

– до розмежування земель державної та комунальної власності межі адміністративно-територіальних одиниць, розмежовують компетенцію органів територіального управління (місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування) щодо розпорядження цими землями (пункт 12 Розділу X «Перехідні положення» Земельного кодексу України від 25.10.2001 № 2768–III) та передачі їх у оренду (пункт 1 Розділу VIII «Прикінцеві положення» Закону України від 06.10.1998 № 161–XIV «Про оренду землі») [2, 3];

– відповідно до статті 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 [2];

– на основі адміністративно-територіальних одиниць здійснюється розмежування компетенції органів територіального управління (місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування) щодо передачі у оренду нерозподілених (невитребуваних) земельних ділянок (стаття 13 Закону України від 05.06.2003 № 899–IV «Про порядок виділення в натурі (на місцевості) земельних ділянок власникам земельних часток (паїв)»), а також компетенція територіальних громад щодо управління земельними ділянками у порядку охорони спадкового майна та визнання їх відумерлою спадщиною (статті 1277, 1279 та

1285 Цивільного кодексу України від 16.01.2003 року № 435–IV) [4; 5];

– межі адміністративно-територіальних одиниць (у частині визначення меж населених пунктів) визначають правові обмеження щодо формування земельних ділянок житлової та громадської забудови (стаття 38 Земельного кодексу України від 25.10.2001 року № 2768–III) [2];

– межі адміністративно-територіальних одиниць розмежовують компетенцію органів територіального управління (місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування) щодо затвердження документації із землеустрою (стаття 186 Земельного кодексу України від 25.10.2001 № 2768–III) та містобудівної документації (статті 12, 14, 16, 17 – 19 Закону України від 17.02.2011 року № 3038–VI «Про регулювання містобудівної діяльності»), в тому числі при зміні цільового призначення земельних ділянок [2; 6];

– нормативна грошова оцінка земельних ділянок як важливий економічний регулятор земельних відносин проводиться на основі адміністративно-територіальних одиниць (постанови Кабінету Міністрів України від 23.03.1995 № 213 «Про Методику нормативної грошової оцінки земель сільськогосподарського призначення та населених пунктів» та від 23.11.2011 № 1278 «Про затвердження Методики нормативної грошової оцінки земель несільськогосподарського призначення (крім земель населених пунктів)») [7; 8];

– визначення підсудності справ, які пов'язані із земельними ділянками як нерухомим майном, що мають пред'являтися за місцезнаходженням майна або основної його частини, фактично має здійснюватися із ураху-

ванням адміністративно-територіальних одиниць (стаття 114 Цивільного процесуального кодексу України від 18.03.2004 № 1618–IV) тощо [10].

Таким чином, земля (земельні ресурси), це не тільки елемент суспільного виробництва, а об'єкт більше складний. Це – і ґрунт, і територія розміщення, і надра, і простір над нею. Цей поділ землі на верстви підвищує не тільки загальний ефект від її використання, але і її економічне значення. Першочерговим і головним політичним завданням регулювання земельних відносин та формування системи землекористування в Україні є не тільки формування шару власників, володільців й орендарів землі, але й забезпечення необхідних загальних територіальних (просторових) економічних, техніко-технологічних й організаційно-управлінських умов для ефективного використання землі, як основи підвищення життєвого рівня суспільства, його соціально-політичної стабілізації, збереження й посилення української держави.

Визначаючи зміст земельного устрою України на стратегічну перспективу, необхідно орієнтуватися на наступні принципи:

1) У суспільному відтворенні земля виступає як його унікальна нічим не замінима багатофункціональна основа, що є фундаментом всієї сфери й складовою частиною економічного процесу, включаючи власне виробництво життєвих благ і ресурсів, їхній розподіл, обмін і споживання. Тому земельні перетворення, які зачіпають всі сторони суспільної життєдіяльності «проникають» в усі сфери суспільних відносин у цілому, не повинні займати периферійне положення в реформуванні загальноекономічного процесу. Її місце – у

фундаменті радикальних економічних реформ, як їх базової, вихідної основи, органічної складової, яка визначає в кінцевому підсумку зміст всіх інших перетворень в економіці країни. Тому розробку концепції нового земельного устрою України не можна відривати від загальноекономічної реформи, а тим більше адміністративно-територіальної. Не слід розглядати земельні перетворення як одночасову акцію по вирішенню окремих, нехай навіть дуже важливих, земельних питань, а як довгостроковий динамічний процес розбудови нового земельного устрою, розвитку земельних відносин та формування системи сталого землекористування [10]. Це передбачає тверде зв'язування подальшого етапу земельної реформи по термінах, змісту й механізмах реалізації як із загальноекономічної, так й аграрної реформами з метою забезпечення нормального розвитку останніх;

2) Земельні перетворення (формування нового земельного устрою країни, удосконалення земельних відносин та формування системи сталого землекористування), що зачіпають інтереси всіх верств населення не тільки села, але й міста набагато ширше по своєму змісту рамок аграрної реформи;

3) Земельні перетворення носять комплексний характер. Концепція нового земельного устрою України повинна формуватися з одночасним прийняттям основних законодавчих основ, що забезпечують його реалізацію. Необхідність останніх продиктована досвідом реформування в останні роки, коли основні закони, що забезпечують проведення реформ, приймалися з великим запізненням. Прийняті в період міжзаконня укази,

постанови та розпорядження уряду й т.п. суперечили один одному, а часом і задуму реформи, вносили правову плутанину, заводячи реформу в глухий кут;

4) Земельні перетворення (формування нового земельного устрою країни, удосконалення земельних відносин та формування системи сталого землекористування) повинні здійснюватися з необхідним економічним та екологічним обґрунтуванням.

Це може бути забезпечене шляхом розробки відповідної планувальної та проектної документації із землеустрою й надання необхідних консультаційних послуг, у тому числі й державними підприємствами, за рахунок коштів державного бюджету й бюджетів регіонів, а також за рахунок коштів громадян та юридичних осіб.

У самому загальному виді системі концептуальних положень і заходів щодо створення ефективного багатокладного земельного ладу в Україні на стратегічну перспективу можна представити в трьох основних підсистемах:

1) удосконалення загальних умов організації й функціонування ефективного багатокладного земельного ладу;

2) заходи для власне перетворення (реорганізації та реструктуризації) структури сформованого землекористування й удосконалення земельних відносин;

3) заходи щодо формування ефективної загальнодержавної єдиної системи й механізмів управління земельними ресурсами та землекористуванням.

З метою відпрацювання науково обґрунтованих пропозицій удосконалення організації й функціонування ефективного багатокладного

земельного ладу на рисунку приведено розроблену нами концептуальну модель системи земельного устрою України, яка включає такі чотири функціональні блоки, а саме:

земельний устрій за природно-економічним районуванням (зонуванням);

земельний устрій за адміністративно-територіальним поділом;

земельний устрій за формами власності на землю;

земельний устрій за формами та методами використання землі (типами (підтипами) землекористування).

Тому, в основу формування і функціонування земельного устрою в Україні в період здійснення децентралізації влади повинні бути покладені наступні концептуальні засади:

1) земельні перетворення (формування нового земельного устрою країни, удосконалення земельних відносин та формування системи сталого землекористування), які зачіпають всі сторони суспільної життєдіяльності й «проникають» в усі сфери суспільних відносин у цілому, не повинні займати периферійне положення в реформуванні загальноекономічного процесу. Їх місце – у фундаменті радикальних економічних реформ, як їх базової, вихідної основи, органічної складової, яка визначає в кінцевому підсумку зміст всіх інших перетворень в економіці країни;

2) адміністративно-територіальні і земельні перетворення повинні здійснюватися як довгостроковий динамічний процес розбудови нового земельного устрою, розвитку земельних відносин та формування системи сталого землекористування, що протікають одночасно, адекватно й у рамках руху всього суспільства по шляху становлення ринкової еко-

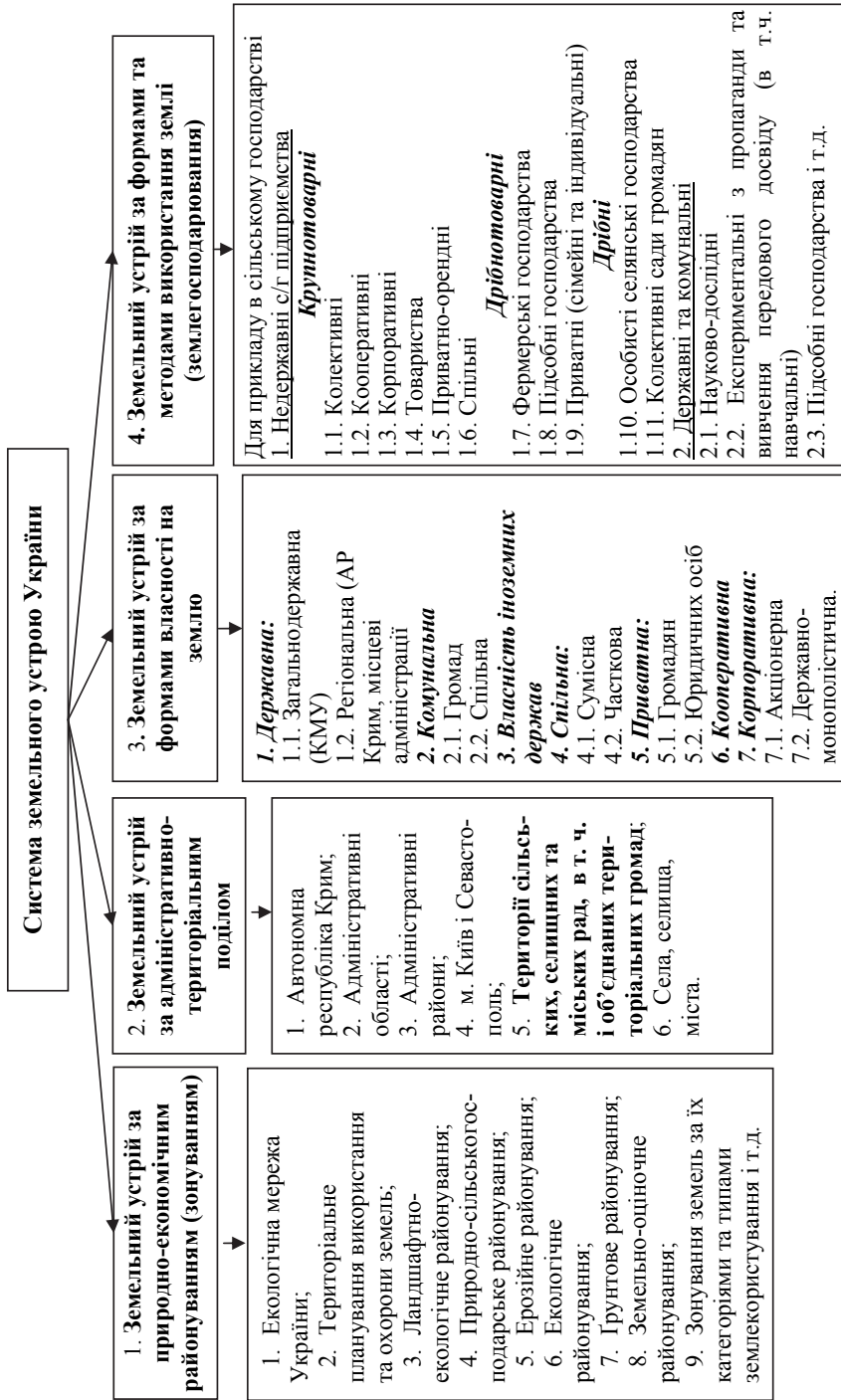


Рисунок. Логічно-сміслова концептуальна модель системи земельного устрою України

номіки. Це вимагає твердого ув'язування по термінах, змісту й механізмах реалізації з метою забезпечення нормального розвитку останніх;

3) адміністративно-територіальні і земельні перетворення зачіпають інтереси всього без винятку населення країни, а це вимагає, з одного боку, їх проведення на суворо добровільній основі в міру дозрівання політичних, економічних і соціальних передумов, включаючи ступінь психологічної готовності землекористувачів, а з іншого боку, по можливості найбільш повного врахування цих інтересів при чіткому ранжируванні їхньої пріоритетності;

4) адміністративно-територіальні і земельні перетворення повинні здійснюватися комплексно, на основі ретельно й всебічно розробленої концепції, у єдності заходів щодо структурної перебудови землекористування країни й перетворення його в багатокладну систему з адекватними заходами щодо удосконалення земельних відносин. Концепція нового земельного устрою України повинна формуватися з одночасним прийняттям основних законодавчих основ, що забезпечують його реалізацію;

5) адміністративно-територіальні і земельні перетворення повинні здійснюватися з необхідним економічним та екологічним обґрунтуванням.

Таким чином, в системі земельного устрою, найбільш проблемною є система адміністративного устрою України, як сукупність адміністративно-територіальних одиниць (АР Крим, області, райони, міста, райони в містах, селища і села), що складають просторовий каркас (основу) політичного устрою країни. Адміністративно-територіальний устрій – це свого роду внутрішній «каркас» державного устрою, що скла-

дається з адміністративно-територіальних одиниць трьох рівнів: 1) АР Крим, області та міста зі спеціальним правовим статусом – Київ і Севастополь; 2) райони, міста республіканського (АРК) та обласного значення; 3) міста районного значення, селища, села.

Суть реформи органів місцевого самоврядування (децентралізації) заключається передусім в забезпеченні його спроможності самостійно, за рахунок власних ресурсів, вирішувати питання місцевого значення. Йдеться про наділення територіальних громад більшими ресурсами та про мобілізацію їхніх внутрішніх резервів. До таких ресурсів належать земля та інші природні ресурси. Наші дослідження показують, що потенціал земельних та інших природних ресурсів територіальними громадами використовується тільки в сільському господарстві на 39%, а в інших галузях від 1 до 50% [10, 11]. Відповідно, реформа органів місцевого самоврядування це не тільки об'єднання (укрупнення) територіальних громад, а і планування (пошук резервів) більш ефективного використання землі та інших природних ресурсів, що розміщені на їх території. Отже, діюча в Україні система місцевого самоврядування сьогодні не відповідає потребам суспільства. Функціонування органів місцевого самоврядування в більшості територіальних громад не забезпечує створення і підтримки належного життєвого середовища, яке є необхідним для повноцінного розвитку людини, її самореалізації, захисту прав, надання якісних і доступних адміністративних, соціальних та інших послуг на відповідних територіях. Результатом реформи має бути створення та підтримка належного життєвого середовища для грома-

дян, задоволення інтересів громадян в усіх сферах життєзабезпечення на відповідній території, узгодженість інтересів держави та територіальних громад. Моніторинг реалізації реформи децентралізації в Україні показав незначні фактичні результати її виконання [12, с. 177], на даний час досі не створене повноцінне базове законодавство в частині повноважень, ресурсів, відповідальності. Доцільним є глибоке науково-практичне дослідження світового й українського досвіду, розробка й упровадження науково обґрунтованої власної системи децентралізації влади з урахуванням історичних, ідеологічних, культурних, соціальних, економічних, географічних та інших особливостей країни, і особливо природних ресурсів території.

Висновки.

1. Конституційне визначення адміністративно-територіального поділу України та закріплення форм власності на землю – приватної, комунальної та державної, із послідувачим правовим оформленням в Земельному кодексі України (2001 року) обумовило ліквідацію територій сільських, селищних та міських рад як базової основи діяльності та фінансової стабільності територіальних громад. Не проведення землевпорядних робіт із розмежування земель державної і комунальної власності (станом на 01.01. 2017 р. землі комунальної власності складають 0,5% від загальної площі країни при прогнозованій площі 25–28%) та позбавлення у 2012 році повноважень рад розпоряджатися землями державної власності в межах населених пунктів, поряд із ліквідацією територій

рад, обумовило відповідні зміни в земельному ладі України і усунення територіальних громад від управління земле- та природокористуванням, що мало негативний вплив на якість життя та безпеку населення країни, на стабільний розвиток форм землекористування сільських територій.

2. Система концептуальних положень і заходів щодо адміністративно-територіальної реформи та створення ефективного багатуокладного земельного ладу і сталого землекористування в Україні на перспективу повинна базуватися на запропонованій моделі системи земельного устрою України, яка включає такі 4 функціональних блоки: 1) земельний устрій за природно-економічним районуванням (зонуванням); 2) земельний устрій за адміністративно-територіальним поділом; 3) земельний устрій за формами власності на землю; 4) земельний устрій за формами та методами використання землі (землекористування).

3. Узгодження заходів реформ земельного устрою України та адміністративно-територіальної обумовлене незначними фактичними результатами останньої і невикористанням потенціалу земельних та інших природних ресурсів територіальними громадами на своїх територіях (використовується тільки в сільському господарстві на 39% а в інших галузях від 1 до 50%).

Список використаних джерел

1. Третяк А.М., Третяк В.М. Тенденції розвитку земельного устрою в Україні. Землеустрій, кадастр і моніторинг земель. № 1. 2017. с. 4-12.
2. Земельний кодекс України від 25 жовтня 2001 року № 2768-III [Електронний ре-

- сурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2874%D0%B0-07>.
3. Про оренду землі: Закон України від 22 жовтня 1998 року № 161–XIV // Офіційний вісник України. – 1998. – № 42. – 5 листопада. – С. 1.
 4. Про порядок виділення в натурі (на місцевості) земельних ділянок власникам земельних часток (паїв): Закону України від 05 червня 2003 року № 899–IV // Офіційний вісник України. – 2003. – № 26. – 11 липня. – С. 7.
 5. Цивільного кодексу України від 16 січня 2003 року № 435–IV // Офіційний вісник України. – 2003. – № 11. – 28 березня. – С. 7.
 6. Про регулювання містобудівної діяльності: закон України від 17 лютого 2011 року № 3038–VI // Офіційний вісник України. – 2011. – № 34. – 26 серпня. – С. 131.
 7. Про затвердження Методики нормативної грошової оцінки земель несільськогосподарського призначення (крім земель населених пунктів): постанова Кабінету Міністрів України від 23 листопада 2011 року № 1278 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 97.
 8. Про Методику нормативної грошової оцінки земель несільськогосподарського призначення (крім земель населених пунктів): постанова Кабінету Міністрів України від 30 травня 1997 року № 525 // Офіційний вісник України. – 1997. – № 23. – С. 87.
 9. Цивільного процесуального кодексу України від 18 березня 2004 року № 1618–IV // Офіційний вісник України. – 2004. – № 16. – 07 травня. – С. 11.
 10. Третяк А.М. Третяк В.М., Третяк Н.А. Земельна реформа в Україні: тенденції та наслідки у контексті якості життя і безпеки аселення: [монографія] / А.М. Третяк, В.М. Третяк, Н.А. Третяк // під заг. ред. А.М. Третяка. – Херсон: Грінь Д.С., 2017. – 522 с.
 11. Третяк А.М. Склад, структура та зміст «Програми використання і охорони зе-

- мель 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. Леонець, Н.А. Третяк, Н.О. Капінос. – Херсон: ОЛДІ-ПЛЮС. – 2016. – 110 с.
12. Ярошенко І. В., Семигуліна І. Б. Проблемні питання реалізації реформи децентралізації влади в Україні. Проблеми економіки № 4, 2015. с. 177-187., с. 177.

References

1. Tretiak A.N., Tretiak V.N. Trends of the land system development in Ukraine. Land management, cadastre and land monitoring. No. 1. 2017. pp. 4-12.
2. Land Code of Ukraine on 25th of October, 2001 № 2768-III [electronic resource]. - Access: <http://zakon2.rada.gov.ua/la-ws/show/2874%D0%B0-07>.
3. On Land Lease: Law of Ukraine on 22nd of October, 1998 № 161-XIV// Official Bulletin of Ukraine. - 1998. - № 42. - November 5. - p. 1.
4. On the Order of Selection in Nature (on district) Land Parcels to Owners of Land Shares (shares): Law of Ukraine on June 5, 2003 № 899-IV// Official Bulletin of Ukraine. - 2003. - № 26. – 11th of July. - p. 7.
5. Civil Code of Ukraine on 16th of January, 2003 № 435-IV// Official Bulletin of Ukraine. - 2003. - № 11. – 28th of March. - p. 7.
6. On Regulation of Urban Development: the Law of Ukraine on 17th of February 17, 2011 № 3038-VI // Official Bulletin of Ukraine. - 2011. - № 34. – 26th of August. - p. 131.
7. On Approval of the Methodology of the regulatory monetary value of non-agricultural land (other than land settlements): Decree of Cabinet of the Ministers of Ukraine dated 23rd of November 2011, № 1278 // Official Bulletin of Ukraine. - 2011. - № 97.

8. On Methodology of regulatory monetary value of non-agricultural land (other than land settlements): Decree of Cabinet of the Ministers of Ukraine dated 30rd of May, 1997 № 525 // Official Bulletin of Ukraine. - 1997. - № 23. - p. 87.
9. Civil Procedural Code of Ukraine on 18th of March, 2004 № 1618-IV// Official Bulletin of Ukraine. - 2004. - № 16. – 7th of May. - p. 11.
10. Tretiak A.N., Tretiak V.N., Tretiak N.A. Land reform in Ukraine: trends and implications in the context of quality of life and population safety [monograph]/ Tretiak A.M., Tretiak V.M., Tretiak N.A.// under general edition of Tretyak A.N. - Kherson: Grin D.S., 2017. - 522 p.
11. Tretiak A.M. The composition, structure and content of the “Program use and protection of land and other natural resources within the territories of the united local communities” on the example of the Desna united local community of Kozelets district, Chernihiv region [monograph]/ Tretiak A.M., Tretiak V.M., Leonets V.A., Tretiak N.A., Kapinos N.A. - Kherson: Alden-PLUS. - 2016. - 110 p.
12. Yaroshenko I.V., Semyhulina I.B. Problematic issues of implementation of the decentralization reform in Ukraine. Problems of Economics. No.4, 2015. pp. 177-187., p. 177.

A. Tretiak, V. Tretiak, O. Panchuk

A NEW MODEL OF LAND SYSTEM IN UKRAINE WITH REGARD TO THE LOCAL GOVERNMENT REFORM

Grounded the new conceptual model of land system in Ukraine, which should be implemented to improve effectiveness of the administrative and territorial reform and the use of the land potential and of the other natural resources of the territories.

Keywords. *Land system, administrative-territorial system, form of land ownership, form of land use, model of new land system.*

Третяк А. Н., Третяк В. Н., Панчук А.Я.
НОВАЯ МОДЕЛЬ ЗЕМЕЛЬНОГО УСТРОЙСТВА В УКРАИНЕ В СВЯЗИ С РЕФОРМОЙ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Обоснованно новую концептуальную модель земельного устройства в Украине, которая должна реализовываться для повышения эффективности административно-территориальной реформы и использования потенциала земли и других природных ресурсов территорий.

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