

Лекція 2. Землевпорядкування і земельні реформи

1. Земельний устрій та історія земельних відносини.
2. Поняття землеволодіння та землекористування.
3. Форми землекористування та організації території.
4. Елементи землевпорядної організації території.
5. Сутність земельних реформ та їх роль у формуванні (зміні) земельного ладу.

1. Земельний устрій та земельні відносини

В будь-якому суспільстві земля комусь належить. Вона може перебувати у державній, муніципальній або приватній власності, у володінні або користуванні, в обороті і т. п. У різних сферах господарської діяльності земля є просторовим базисом, необхідною умовою процесу виробництва. У сільському і лісовому господарстві вона також служить головним засобом виробництва.

Конкретні ділянки землі використовуються по-різному в залежності від їх якості, місця розташування та інших властивостей. Тому між різними суб'єктами (фізичними та юридичними особами, державними органами) неминуче встановлюються певні взаємовідносини з приводу використання землі. Ділянки реєструються, купуються, орендуються, даруються, діляться, укрупнюються, передаються у спадок, за них сплачується земельний податок і т. п.

Відповідно до положень статті 2 Земельного кодексу України *земельні відносини* – це суспільні відносини щодо володіння, користування і розпорядження землею.

Суб'єктами земельних відносин, а відповідно вони виникають між ними, є громадяни, юридичні особи, органи місцевого самоврядування та органи державної влади. Врегульовані законом, вони набувають форму земельних правовідносин, безпосередньо об'єктом яких є землі в межах території України, земельні ділянки та права на них, у тому числі на земельні частки (паї).

Земельні відносини є складовою частиною суспільних відносин і за своєю природою належать до економічного базису суспільства. Отже, вони перебувають під впливом об'єктивно діючих економічних законів і закономірностей. Наприклад, закон вартості в певній мірі впливає на попит і пропозицію земельних ділянок на ринку нерухомого майна, рівень платежів за землю і ціни на неї.

Разом з тим у будь-якій суспільно-економічній формації земельні відносини не можуть існувати самі по собі. Завжди є відповідний механізм їх правового і економічного регулювання, а також державні організації, приводячи в дію цей механізм, який утворює земельний лад суспільства.

Земельним устроєм називається система громадського і державного устрою, що характеризується певними земельними відносинами і відповідної політичної організації їх регулювання. Іншими словами, земельний лад – це певний державний (устрій) порядок використання землі.

Наприклад, до 1917 р. на території України існував земельний лад, заснований на різноманітні форм власності на землю. В країні існували: общинне землекористування, поміщицьке і селянське приватне землеволодіння, церковне і монастирське землеволодіння, казенне (державне) землекористування та ін. У результаті революції 1917 р. відбувся перехід до нового земельних устрою, що базувався на виключно державній власності на землю,

колгоспному і радгоспному землекористуванні. Після 1991 р. ситуація знову радикально змінюється.

Таким чином, земельний лад суспільства з часом може змінюватися як шляхом еволюції (поступових поетапних перетворень), так і революційними методами. Так, відомий Декрет про землю, прийнятий II Всеросійським з'їздом Рад у жовтні 1917 р., встановлював, що вся земля – поміщиків, буржуазії, удільні, церковні, монастирські, як і всі інші землі «нетрудового» володіння і т. д. – відчужується безоплатно, повертається у всенародне надбання і переходить в користування всіх трудящих на ній.

Поміщицькі, удільні, монастирські та інші нетрудові землі підлягали конфіскації і переходили з усім живим і мертвим інвентарем, садибними будівлями усіма приналежностями до розпорядження волосних земельних комітетів і повітових Рад селянських депутатів. Націоналізацію земель трудового селянства було проведено без застосування конфіскації в результаті загального скасування права приватної власності на всі землі. В окремому пункті Декрету про землю записано, що «землі рядових селян і рядових козаків не конфіскуються», вони залишаються у їхньому користуванні, але без права продажу і купівлі.

Право користування землею отримували всі громадяни без різниці статі, бажаючи обробляти її своєю працею, за допомогою своїй сім'ї або в товаристві. Наймана праця не допускалась.

Землекористування встановлювалося зрівняльно. Земля розподіляється між трудящими в залежності від місцевих умов за трудовою або споживчою нормою.

Форми землекористування вибиралися абсолютно вільно – подвірна, хутірська, общинна, артільна – на розсуд самих селян. Це типовий приклад революційної зміни земельного устрою країни.

Держава, так чи інакше впливаючи на земельний лад, здійснює земельну політику. Так називається діяльність з регулювання земельного ладу, відносин між класами, соціальними групами, окремими землевласниками і землекористувачами з приводу присвоєння, володіння, користування і розпорядження землею.

Земельна політика завжди проводиться в інтересах пануючих груп суспільства особами, що стоять при владі. При цьому використовуються різні заходи: правові, економічні, організаційних. Правові заходи містять у собі моменти обов'язковості, власного примусу. Вони регулюють земельні відносини на основі земельного законодавства, цивільного, адміністративного та інших галузей права.

Економічні заходи стимулюють розвиток земельних відносин, використовуючи інструменти оподаткування, кредитування, цільового фінансування та субсидування, впливаючи на економічні інтереси землевласників і землекористувачів.

Організаційні заходи забезпечують розвиток земельних відносин шляхом організації переселення в райони нового освоєння, створення різного роду кооперативів і товариств, підготовка кваліфікованих кадрів і т.п.

Земельна політика держави може здійснюватися різними органами законодавчої та виконавчої влади, фінансовими службами, різними комітетами. Однак у зв'язку з наявністю у даних органів безлічі інших функцій, пов'язаних з реалізацією зовнішньої і внутрішньої політики, виникає об'єктивна потреба у створенні спеціальних землевпорядних органів, що відносяться до політичної надбудови суспільства і вирішують у першу чергу завдання проведення в життя земельної політики держави.

Землевпорядні органи, а також інші державні служби здійснюють управління земельними ресурсами – цільових перевірок, спрямованих вплив на систему використання та охорони земель в інтересах розвитку економіки країни. В Україні управління земельними ресурсами здійснюється Державним агентством із земельних ресурсів (*раніше воно носило назву Державний комітет України по земельних ресурсах*). Управляти земельними ресурсами в межах своїх володінь можуть також окремі юридичні та фізичні особи.

Основні функції будь-якого управління – планування, облік, організація та контроль. Відповідно, головними функціями державного управління земельними ресурсами є:

- інформаційне забезпечення управління земельними ресурсами, включаючи інвентаризацію земель, земельний кадастр, моніторинг та оцінку земель;
- реєстрація прав на земельні ділянки;
- прогнозування і планування використання та охорони земель;
- зонування земель за їх категоріями для цілей управління;
- організація раціонального використання та охорони земель у системі землеустрою;
- створення правового, економічного та організаційно-господарського механізмів регулювання земельних відносин;
- контроль за використанням та охороною земель.

В процесі здійснення земельної реформи в Україні протягом 1991–2013 рр. сформований новий земельний лад, який характеризується новими земельними відносинами та відповідно їм земельним устроєм. Його система включає чотири таких блоки:

- 1) природно-екологічний;
- 2) адміністративно-територіальний;
- 3) власністний;
- 4) господарський.

I. Природно-екологічний блок земельного устрою України включає:

- 1) Здійснення різних видів районування території та земель (природно-сільськогосподарське, ерозійне, ландшафтно-екологічне і т.д.);
- 2) Структуризація землекористування за зонально-регіональними нормативами співвідношення еколого-стабілізуючих угідь та урбанізованих, сільськогосподарської освоєності, розораності, інтенсивності використання земель і т.д.;
- 3) Формування нової структури екологічного каркасу земельного устрою шляхом наукового обґрунтування та створення екомережі України;
- 4) Зонально-регіональне агроекологічне зонування земель для вирощування основних сільськогосподарських культур;
- 5) Наукове обґрунтування та здійснення зонування земель за їх еколого-економічною придатністю;
- 6) Наукове обґрунтування та здійснення зонування земель за їх категоріями і типами землекористування;
- 7) Наукове обґрунтування та формування нової структури природоохоронних, технологічних і агроекологічних обмежень у використанні земель.

II. Адміністративно-територіальний блок земельного устрою України включає:

- 1) Структуру моделей землекористування мегаполісів та їх приміських територій;
- 2) Структуру моделей землекористування середніх і малих міст та їх приміських територій;
- 3) Структуру моделей землекористування розвитку шляхової мережі, енергетики, добувної промисловості тощо;

- 4) Структуру моделей збалансованого (сталого) розвитку землекористування сільських територій із виділенням гірських та депресивних;
- 5) Структуру моделей режиму землекористування особливо цінних територій;
- 6) Плани розвитку землекористування в межах територій сільських рад як територіальної бази регулювання обігу земель сільськогосподарського призначення та матеріальної основи капіталізації землекористування територіальних громад;
- 7) Нову структуру адміністративно-територіального устрою регіонів країни.

III. Власнісний блок земельного устрою України (за формами та економічними відносинами власності на землю) включає:

- 1) Структуру розмежування земель за формами власності (державна, комунальна, приватна);
- 2) Структуру моделей кооперативних та корпоративних економічних відносин власності на землю;
- 3) Структуру моделей економічних відносин власності на землю власників земельних часток (паїв) та господарюючих суб'єктів;
- 4) Структуру моделей обмежень прав на землю та державних і громадських земельних сервітутів.

IV. Господарський блок земельного устрою України включає:

- 1) Структуру моделей збалансованого (сталого) землекористування сільських територій;
- 2) Структуру моделей землекористування сільськогосподарських підприємств як об'єктів земельного капіталу, іпотечного кредитування під заставу землі і її поліпшень та ринку нерухомого майна;
- 3) Структуру моделей земельних ділянок як суспільно необхідних об'єктів та громадського використання;
- 4) Структуру землекористування в сільській місцевості для розвитку дрібного і середнього бізнесу, соціального житла і закладів, впорядкування колективних садів громадян, громадських пасовищ тощо;
- 5) Структуру агроекологічних програм оптимізації сільськогосподарського землекористування і покращення екологічного стану сільських територій.

Приведена система земельного устрою України обумовлює необхідність здійснення змін в системі управління земельними ресурсами та в системі землеустрою.

2. Поняття землеволодіння та землекористування

Право на землю реалізується в різних юридичних формах – власності, землеволодіння і землекористування. Ці поняття мають крім правового організаційно-господарське значення.

З правової точки зору *землеволодіння* – це право визначеного суб'єкта володіти земельною ділянкою з усіма наслідками. Якщо власником землі є її власник, він може вільно здійснювати всі свої права – володіти, розпоряджатися і користуватися земельною ділянкою або її частиною, дарувати його, закласти або передати в спадщину і т. п. Він також може його використовувати для різних цілей, наприклад вирощувати сільськогосподарські культури, будувати будинки і споруди, добувати корисні копалини, тобто реалізувати своє право користування в межах чинного законодавства. У деяких країнах існує також право довічного успадкованого володіння земельною ділянкою. У цьому випадку землевласник може користуватися ним все життя, заповідати ділянку, але не може його продати, подарувати, закласти або обміняти.

Землекористування з правової точки зору – це право використовувати земельну ділянку для конкретних цілей (наприклад, для сільського господарства, лісового господарства, будівництва і т. д.). Воно може бути безстроковим або тимчасовим (довго-або короткостроковим). Одна з форм землекористування – оренда ділянки на договірних умовах. Право землеволодіння та землекористування можуть не збігатися. Так, власник землі може не бути землекористувачем, а передати це право орендарю. Земельна власність завжди характеризує владні функції власника і власника по відношенню до користувача. Землеволодіння в практичному сенсі передбачає і землекористування, оскільки спирається на певний порядок користування землею. Законодавчі та виконавчі органи, регулюючи земельні відносини, встановлюють порядок, форми, терміни, цілі та види володіння і користування землею. Тому для характеристики правового забезпечення використання землі в землеустрої застосовують обидва поняття – як землеволодіння, так і землекористування.

Для землеустрою, однак, більш важливо не юридичне, а організаційно господарське розуміння землеволодіння і землекористування. З цих позицій *землеволодінням* називається ділянка, що має певний правовий статус, площа, місцезнаходження і відмежований на місцевості. Що стосується *землекористування*, то у землепорядній науці цей термін визначається в трьох аспектах:

- 1) як користування землею в установленому законом порядку (земельна ділянка);
- 2) як частина єдиного земельного фонду, що надана державою або набута у власність чи оренду окремим користувачем для господарської або іншої мети, обмежена на місцевості;
- 3) як об'єкт права, об'єкт економічних, екологічних, містобудівних, сільськогосподарських та інших земельних відносин, на який землекористувачу виданий документ, що посвідчує право на землю з визначеними межами, площею, складом угідь, майнових об'єктів та за необхідністю з геодезичними координатами межових знаків, що визначені в натурі.

Незважаючи на природну основу всякого землекористування це поняття необхідно розглядати як економічну категорію, оскільки землекористування формується відповідно до виробничих завдань, організаційних форм і характеру сільськогосподарського чи іншого виробництва. У такому підході немає протиріччя: в економічних відносинах функціонування землі в процесі виробництва здійснюється на тій же основі, що і функціонування інших ресурсів: трудових, матеріально-технічних, фінансових тощо. Земля, як і інші ресурси конкретного

господарства, умовно обмежена в кількісному і якісному відношеннях. Її використання може бути раціональним і нераціональним, ефективним і неефективним, заснованим на інтенсивних та екстенсивних методах ведення господарства. Не викликає сумніву, що сільськогосподарське виробництво може бути досить ефективним лише за умови взаємної відповідності земельних, трудових і матеріально-технічних ресурсів.

Разом з тим, формування землекористування і його функціонування в сільському господарстві має низку особливостей. Земля виступає тут як територіально-обмежений ресурс. Територіальна обмеженість зумовлює монополію на землю, як об'єкт власності й об'єкт господарювання. Як об'єкт власності земля менш доступна в силу високої вартості. Як об'єкт господарювання земля більш доступна і приваблива. Тому в розвинутому економічному суспільстві виникає конкуренція підприємців із приводу використання визначеної земельної території, а у землевласника з'являється кілька варіантів оформлення земельної ділянки в оренду різним підприємцям.

Слід підкреслити: конкуренція з приводу підприємництва на землі – неодмінна умова її ефективного використання в умовах багатокладності. У власника земельної ділянки має бути матеріальна зацікавленість не лише у веденні свого господарства, а й у ліквідності прав на землю, у тому числі можливому продажу чи оформленні ділянки в оренду. Підприємці різних категорій і укладів також повинні бути зацікавленими в придбанні даної земельної ділянки і включенні її до землекористування свого господарства. Внаслідок цього землекористування окремо взятого підприємства, нестабільне і підлягає змінам відповідно до результатів власного виробництва і загального характеру розвитку сільськогосподарського виробництва території. Формування системи сільськогосподарського землекористування є динамічним процесом, який повинен регулюватися в інтересах усього суспільства. Його регулювання – найважливіша задача державного управління земельними ресурсами. На формування раціональної системи сільськогосподарського землекористування спрямовані політичні, правові, економічні й адміністративні заходи державних органів. Одним з механізмів організації й удосконалення землекористування є землеустрій.

Таким чином, з одного боку, *землекористування* – це певна ділянка землі, яка знаходиться на визначених правах власності у господарському розпорядженні або у власності окремих осіб, колективів, організацій, підприємств або держави в цілому. З іншого боку, *землекористування*, в більш широкому сенсі слова означає, *регламентоване господарськими і правовими нормами використання земельних ресурсів, на засадах економічних, правових, екологічних, сільськогосподарських, містобудівних та інших відносин власності на землю, як загальною умовою праці в усіх сферах людської діяльності і основним засобом виробництва в сільському й лісовому господарстві так і інших земельних благ людини*. Іншими словами, це використання землі, включаючи правові форми і способи господарської експлуатації землі як ресурсу. Наприклад, землекористування садівницького товариства – це організаційно-правова форма використання земель території з визначеними межами в натурі (на місцевості), яка сформована із земельних ділянок громадян – членів садівницького товариства та земель загального користування садівницького товариства на різних правах і є об'єктом земельних, економічних, екологічних, сільськогосподарських, містобудівних та інших відносин.

Отже, сукупність земельних ділянок, що мають певний правовий статус, площу, місце розташування та межі, утворює систему землеволодінь і землекористувань. У землевпорядній науці розрізняють класифікації землеволодінь і землекористувань.

Землеволодіння розрізняються за ознаками власності, індивідуальної чи колективної діяльності, платності і терміновості. Вони можуть бути приватними, колективно-пайовими або спільними; постійними для підприємств, установ і організацій; тимчасовими (при оренді), платними чи безкоштовними; за призначенням і цілями – сільськогосподарськими, лісгосподарськими, змішаними.

Землекористування також мають кілька ознак класифікації. За формою організації використання землі вони діляться на колективні та індивідуальні. До колективних відносяться землекористування підприємств, установ та організацій, до індивідуальних – ділянки громадян. За призначенням і цілями розрізняють землекористування:

- ⊗ сільськогосподарське;
- ⊗ природоохоронне;
- ⊗ рекреаційне;
- ⊗ лісгосподарське;
- ⊗ підприємств промисловості;
- ⊗ транспортної інфраструктури;
- ⊗ підприємств водного господарства; і т. д.

За термінами використання:

- ♣ постійні і тимчасові;
- ♣ короткострокові і довгострокові.

По правовому положенню виділяють первинне (коли земля надається органом виконавчої влади або сільської, селищної, міської ради) і вторинне землекористування (ділянка надається власником – фізичною чи юридичною особою). Для з'ясування поняття та змісту землеустрою велике значення має взаємозв'язок форм землекористування з відповідними формами організації території.

3.Форми землекористування та організації території

Говорячи про господарську експлуатацію землі, виділяють різні форми її використання. Ці форми визначаються рівнем розвитку суспільного виробництва; історично вони змінювались – від примітивних до більш розвинених. До примітивних форм землекористування відносяться кочова, напівкочова і вогнево-осіла. Їм відповідають незначна щільність населення, існування родових груп, відсутність (як правило) класового розшарування, переважно пасовищне або мисливське господарство, екстремальні природні умови. Досі через складні природні умови, опустелювання, переважання сезонних пасовищ кочове і напівкочове землекористування зустрічається в ряді країн: в умовах Крайньої Півночі (Росія, Канада, США), в Монголії, Киргизії, Закавказзі на сезонних пасовищах, в малообжитих районах Сибіру і Далекого Сходу, де населення займається головним чином мисливським промыслом і рибальством. З розвитком продуктивних сил і виробничих відносин, появою класів і ускладненням соціальної структури суспільства, виникненням відносин власності на землю та інші засоби виробництва виникають общинні і індивідуальні форми землекористування і властиві їм системи господарства. Через общинне землекористування пройшли багато країн Західної Європи, Латинської Америки, Росія та Україна. В історичному минулому воно існувало практично у всіх народів. Проте з плином часу, з появою приватної власності на землю, ця форма була замінена індивідуальними типами землекористування, властивими капіталістичному виробництву. Для общинного землекористування характерні колективна власність на землю і подвірне її використання.

Наприклад, на території східної України в ХІХ ст. рілля в громаді регулярно (приблизно через кожні 10–12 років) перерозподілялася між дворами. При переділах, щоб дотримати зрівняльні принципи, прагнули, щоб у кожному полі і на кожній ґрунтовій різниці селянський двір отримав не один, а кілька ділянок, що створювало однакові умови для дворів по дальності переїздів, але призводило до черезсмужжя, далекоземелля та інших недоліків у використанні землі. Пасовища і луки також могли перерозподілятися, але частіше переважало спільне випасання худоби. Несільськогосподарські угіддя (ліси, дороги, прогони) перебували у власності всієї громади. З розпадом громади з'являються індивідуальні форми землекористування: хутірська і відрубна. Хутором називається земельна ділянка, яка перебуває у власності землевласника, який розташований, як правило, в одному місці. На цій ділянці зосереджені всі необхідні для ведення господарства земельні угіддя: рілля, пасовища, сіножаті, ліс, обов'язково присутні садиба і водне джерело.

Відруб – ділянка землі, яка розміщується на деякій відстані від садиби. При висівковий формі землекористування селянський наділ також зводився до одного місця взамін попередніх черезсмужних ділянок. На відміну від хуторів відруби не мали на своїй території господарських будівель і водних джерел.

Хутірська форма землекористування характерна для багатьох країн і понині. Вона поширена в країнах Балтії, Скандинавії, на значній частині Німеччини та в інших країнах Західної Європи. Відруби виникали насамперед при великому поселенському розселенні, типовому для степових і лісостепових районів Росії і України.

До теперішнього часу в багатьох країнах поєднуються колективні та індивідуальні форми землекористування; в цьому випадку зазвичай продуктивні землі знаходяться у власності індивідуальних землевласників, а несільськогосподарські (ліси, болота, дороги, води) або загальні меліоровані ділянки – у загальнодержавній власності (комун, громад, муніципалітетів). багатьох країнах науково-технічний прогрес у землеробстві, що складаються земельні відносини сприяли появленню колективних форм землекористування.

До них відносяться землеволодіння та землекористування комун, сільськогосподарських артільей і кооперативів, колгоспів, радгоспів, різних товариств, акціонерних товариств і т. п. Всі вони базуються на державній, колективній спільній або колективно-частковій власності. Форми землекористування істотно розрізняються по ряду параметрів, таких, як:

- розмір господарства;
- його розташування, конфігурація, компактність, віддаленість від господарських центрів;
- виробничий напрям, система ведення господарства, склад і структура галузей;
- види земельних угідь, їх склад і структура;
- система розселення на території господарства;
- тип використання земель (система сівозмін, організація сінокосів і пасовищ, устрій багаторічних насаджень і т. д.).

Тому кожна форма землекористування має властиву тільки їй форму організації території або, іншими словами, форму устрою земель (землеустрою). Вона складається із сукупності елементів організації території, які розміщуються з урахуванням відповідних вимог.

Відповідно до статті 1 закону України «Про землеустрій» стале землекористування визначається як форма та відповідні до неї методи використання земель, що забезпечують оптимальні параметри екологічних і соціально-економічних функцій територій. У зв'язку із цим, в українській землевпорядній науці розрізняють такі форми землекористування в складі

сталого

землекористування:

- за формами власності на землю: державна, комунальна, приватна;
- за організаційно-правовими формами економічних відносин власності на землю: колективна, кооперативна, корпоративна, сімейна, індивідуальна, змішана;
- за видами прав власності на землю: на праві постійного користування, на праві оренди і т.п.

4. Елементи землевпорядної організації території

У природному відношенні *територія сільськогосподарського землекористування* являє собою земельний масив (територію суші), який складається з однієї або ряду земельних ділянок, відмежованих на місцевості, які систематично використовуються у сільськогосподарському виробництві або потенційно мають умови для такого використання.

Основними характеристиками сільськогосподарського землекористування у природно-технічному відношенні є такі:

- 1) місце розташування. Фіксується щодо реально існуючих пунктів або ж координат у державній системі. Характеризує відстань і доступність землекористування для людей і транспортних засобів;
 - 2) площа. Визначається у гектарах або квадратних метрах, є найважливішою кількісною характеристикою землекористування для потреб обліку й оподаткування. Фіксується загальна площа, а також площа деяких земельних масивів і ділянок, що входять у землекористування;
 - 3) розміри і конфігурація. Поряд з місцем розташування і площею характеризують просторові умови землекористування. Є показниками компактності, а при несприятливих умовах – роз'єднаності, роздробленості і черезсмужжя земельних масивів, довжини і ламаності їх меж;
 - 4) склад і співвідношення земельних угідь. Характеризується питомою вагою еколого-стабілізуючих, сільськогосподарських та забудованих угідь у загальній площі землекористування, а також їх структурою, тобто співвідношенням ріллі, сінокосів, пасовищ, багаторічних насаджень тощо. Склад і співвідношення угідь є найважливішими показниками якості земель, їх технологічної придатності і екологічної стабільності.
 - 5) рельєф місцевості. Характеризується ухилами місцевості, наявністю балок і ярів, загальною розчленованістю території природними перешкодами. Є важливим показником потенційного прояву процесів ерозії ґрунтів та деградації земель.
 - 6) контурність угідь. Характеризується природною роз'єднаністю і роздробленістю сільськогосподарських, екологостабілізуючих або забудованих угідь. Є показником їх придатності до механізованої обробки, формування екомережі або забудови.
- Поряд із зазначеними чинниками, природні умови сільськогосподарського землекористування характеризуються ґрунтовими, геоботанічними, гідрографічними й іншими умовами, що складають його продуктивний потенціал.

Відповідно, сутність організації території сільськогосподарського землекористування можна сформулювати, як стан розвитку взаємодії людини (суб'єктів відносин прав власності на землю та суб'єктів землекористування) з довкіллям у процесі організації сукупності всіх видів суспільної її життєдіяльності, які здійснюються на конкретній території із залученням земельного чинника, флори, фауни та інших природних ресурсів тої чи іншої форми та на відповідних правах, у різних масштабах і з різним функціональним змістом

Елементи організації території діляться на загальні та специфічні. До загальних елементів відносяться межі, земельні ділянки, земельні угіддя, територіальні зони, тощо. Їх називають

спільними, оскільки вони присутні завжди незалежно від цільового призначення і способу використання земель. Наприклад, при організації території можуть встановлюватися межі різних землеволодінь і землекористувань, а всередині їх – межі угідь, земельних масивів виробничих підрозділів, сівозмін, полів, робочих ділянок і т. п. У ході землевпорядних робіт визначаються також межі адміністративно-територіальних утворень, міст (межа міста), територіальних зон різного призначення, межі категорій земель. До специфічних елементів організації території відносяться такі, які властиві тільки окремим категоріям земельного фонду, землеволодінь і землекористувань. Це можуть бути залізні та автомобільні дороги, лінії електропередач та зв'язку.

У сільському господарстві при влаштуванні території пасовищ специфічними елементами є гуртові та отарні ділянки, пасовищезміни, загоны чергового випасання, скотопрогони, літні табори. Елементи організації території діляться також на лінійні та площинні. До лінійних належать дороги, лісосмуги, канали, лінії електропередач, зв'язку, водопостачання, тепло- та газопостачання, межі, напрямні лінії обробки ґрунтів, буферні смуги та ін. Площинні елементи організації території складаються з ділянок, що мають неоднаковий організаційно-правовий статус, форму власності, господарське використання, розмір і розміщення. Це можуть бути, зокрема, землекористування різних організаційно-правових форм, угіддя, сівозміни, типи ґрунтів, робочі ділянки, польові стани, земельні масиви, що знаходяться у віданні місцевої адміністрації, меліоруються і трансформовані площі і т. п. У містах це райони, зони, квартали, площі.

Без розміщення елементів землевпорядної організації території, її раціонального устрою не можна уявити собі організацію й ведення сільського господарства. Так, наприклад, сівозміна не може функціонувати без розміщення полів під різні культури, під'їзних доріг і т.п. У районах зрошуваного землеробства треба розміщувати зрошувальну мережу (канали, колектори, відвідні і поливні борозни і т.п.).

Елементи землевпорядної організації території утворюють свого роду каркас землекористування господарства, у координатах якого здійснюється вся виробнича, природоохоронна або будь-яка інша діяльність. Чим краще та зручніше розміщені вказані елементи, тим ефективніше землекористування.

Кожній формі землекористування, кожному господарству властива своя унікальна форма організації території, що враховує безліч факторів і умов (природних, економічних, організаційно-господарських, технологічних та ін.).

5. Сутність земельних реформ та їх роль у трансформації земельного ладу

Земельні реформи, що проводяться як правило є найбільш кардинальними формами управління земельними ресурсами.

Земельна реформа – це здійснювана державою, законодавчо оформлена зміна земельного ладу, як правило, що включає перетворення форм власності на землю, передачу землі від одних власників і користувачів іншим, зміна форм влаштування території відповідно до зміненого земельного законодавством. Така реформа пропонує здійснення комплексу правових, економічних, технічних і організаційних заходів, що забезпечують перехід до нових форм власності на землю, землеволодіння і землекористування.

Земельна реформа в Україні започаткована Постановою Верховної Ради Української РСР «Про земельну реформу» № 563 від 18. 12 1990 р. Даною постановою було визначено, що

земельна реформа є складовою частиною економічної реформи, здійснюваної в Україні у зв'язку з переходом економіки держави до ринкових відносин.

Завданням реформи було визначено – перерозподіл земель з одночасною передачею їх у **приватну та колективну власність**, а також підприємствам, установам і організаціям з **метою створення умов для рівноправного розвитку різних форм господарювання на землі, формування багатокладної економіки, раціонального використання та охорони земель**.

Фактично початком проведення земельної реформи в Україні вважається **15 березня 1991 р.**, коли набули чинності прийняті Верховною Радою України 18 грудня 1990 р. **Земельний кодекс та постанова «Про земельну реформу»**. Саме з цієї дати всі землі України було оголошено об'єктом земельної реформи.

На сьогодні, весь період здійснення земельної реформи можна розподілити на 2 періоди: до 2000 р. включно – I період і із 2001 р. (з часу прийняття сучасної редакції *Земельного кодексу України*) по 2013 р. – II період.

Головну роль у проведенні земельної реформи **I періоду** мали відігравати місцеві ради, які на той час були органами державної влади, та Рада Міністрів. **Їм було доручено:**

а) провести інвентаризацію земель усіх категорій, визначивши ділянки, що використовуються не за цільовим призначенням, нераціонально або способами, які призводять до зниження родючості ґрунтів, їхнього хімічного та радіоактивного забруднення, погіршення екологічної обстановки;

б) здійснити реєстрацію громадян, які бажають організувати селянське (фермерське) господарство, розширити особисте підсобне господарство, займатися індивідуальним садівництвом, одержати в користування земельні ділянки для городництва, сінокосіння і випасання худоби;

в) провести облік і аналіз клопотань підприємств, установ, організацій про надання їм земель для ведення підсобного сільського господарства, колективного садівництва і городництва;

г) розглянути обґрунтування потреб у земельних ділянках підприємств, установ і організацій, які станом на 1 листопада 1990 р. мали у користуванні ділянки для сільськогосподарських і несільськогосподарських цілей;

д) на підставі матеріалів інвентаризації вирішити питання про припинення користування ділянками, що використовувалися не за цільовим призначенням, з порушенням встановлених вимог, а також нераціонально, і передачу їх до складу земель запасу для наступного надання у першу чергу громадянам для організації селянських (фермерських) господарств, ведення особистого підсобного господарства, садівництва, городництва;

е) розробити пропозиції про перерозподіл земель у встановленому законом порядку та розглянути їх на засіданнях постійних депутатських комісій і сесіях рад.

Як впливало із зазначеної постанови, **земельна реформа не розглядалася як функція органів влади щодо державного управління землекористуванням**. Земельна реформа повинна була здійснюватися на основі таких інститутів і засад, як власність держави на землю та виключення земельних ділянок з цивільного обороту. **І як показала практика це було великою помилкою нашої держави щодо реалізації земельної реформи**.

Зокрема, докорінних змін в організації сільськогосподарського виробництва в Україні у 1990-1991 рр. не сталося. Поглиблювалася аграрна криза, яка посилювалася загальною кризою економіки України.

Ставала дедалі очевиднішою недостатність передбачених заходів щодо реформування земельних відносин. 13 березня 1992 р. було прийнято нову редакцію Земельного кодексу України і постанову Верховної Ради України «Про прискорення земельної реформи та приватизацію землі».

З прийняттям нової редакції Земельного кодексу України відбулася юридична демонополізація земельної власності в Україні. Поряд з **державною власністю на землю передбачалося запровадження колективної та приватної власності**. Всі форми земельної власності оголошувалися рівноправними. Таким чином, концепція плюралізму форм господарювання на землі, що визначала сутність земельної реформи на початку її проведення, трансформувалася в концепцію плюралізму форм земельної власності, яка стала визначальною при подальшому проведенні земельної реформи. Як наслідок, у структурі функцій державних органів з проведення земельної реформи виникла якісно нова **приватизація земельних ділянок**, тобто передача їх з державної у колективну і приватну власність. 20 грудня 1991 р. приймається Закон України «Про селянське (фермерське) господарство», яким місцеві ради було зобов'язано до 20 січня 1992 р. вирішити питання про вилучення із земель колгоспів, радгоспів та інших сільськогосподарських підприємств і організацій не менше 7-10% сільськогосподарських угідь і передати їх до земель запасу. Радам також пропонувалося до 1 березня 1992 р. забезпечити надання ділянок із земель запасу громадянам, які бажають організувати селянське (фермерське) господарство. Крім того, відповідно до Земельного кодексу України в редакції від 13 березня 1992 р. сільські і селищні Ради були зобов'язані при передачі земель у колективну власність створити на своїй території резервний фонд земель у розмірі до 15% площі усіх сільськогосподарських угідь.

Початок приватизації земель зумовив необхідність здійснення державними органами нових організаційно-правових заходів. Разом з тим принципових змін у методах здійснення земельної реформи не відбулося. Головна роль у реформуванні земельних відносин відводилася місцевим радам.

Тому *Указами Президента України від 10 листопада 1994 р. «Про невідкладні заходи щодо прискорення земельної реформи у сфері сільськогосподарського виробництва» [61]* та *від 3 грудня 1999 р. «Про невідкладні заходи щодо прискорення реформування аграрного сектора економіки України» [62]* змінено напрями реформування земельних відносин. Відповідно станом на 2001 р. у державній власності залишалось вже тільки 50% земель країни, у приватній власності перебувало 48% земель. Здійснено паювання 29,5 млн. га земель колективної власності в 10967 господарствах. Власниками права на земельну частку (пай) стали 6,4 млн. громадян. Отримали земельні ділянки у розмірі паю в натурі (на місцевості) 102,6 тис. громадян. Створено резервний фонд земель на площі 3 млн. 58 тис. га. За 1992-1999 роки свої земельні ділянки приватизували 10,6 млн. громадян на площі 3 млн. 174 тис. га. 35,5 тис. фермерських господарств використовують 1 млн. 117 тис. га сільськогосподарських угідь. Досить швидко розвинулось особисте підсобне господарство, садівництво, городництво, що дало змогу забезпечити виробництво на їх базі близько 2/3 обсягу сільськогосподарської продукції країни.

Таким чином, протягом **I-го періоду здійснення земельної реформи** на території України практично створені основи нового земельного ладу:

ліквідована державна монополія на землю; здійснений перехід до різних форм власності на землю; проведено безплатний перерозподіл землі в користь громадян; здійснено оцінку земель та введено платне землекористування; створені передумови для обігу земельних ділянок. Беззаперечним позитивним результатом земельної реформи в сільському господарстві є

створення правових і економічних умов для трансформації колгоспів і радгоспів в більш ринкові виробничі структури, які здатні до пристосування змінних економічних умов.

Другим важливим практичним результатом земельної реформи цього періоду є те, що населення, одержавши землю в достатній кількості, змогло пережити тяжкий кризовий час - час інфляції, безробіття, не виплати заробітної плати.

В період економічної реформи основним джерелом поступлення продуктів харчування стали садові ділянки, огороди, особисті підсобні господарства.

Проте процеси проведеної земельної реформи не вирішили одного і основних завдань – це забезпечення або підтримання ефективного використання земельних ресурсів, державного регулювання трансформації сільськогосподарського землекористування.. Адже, тільки втручання і патронаж держави могли дати поштовх для обґрунтування пошуку довгострокового вирішення земельних проблем та формування стратегії розвитку нового земельного ладу в країні.

II-й період здійснення земельної реформи був **започаткований прийняттям** основних напрямів земельної реформи в Україні на 2001-2005 роки, *схвалених Указом Президента України від 30 травня 2001 року № 372, які метою земельної реформи в 2001-2005 роках* визначили «забезпечення ефективного використання та підвищення цінності земельних ресурсів, створення оптимальних умов для суттєвого збільшення соціального, інвестиційного і виробничого потенціалів землі, перетворення її у самостійний фактор економічного зростання» та **нової редакції Земельного кодексу України в жовтні 2001 р.**

Нова редакція Земельного кодексу, дозволила визначити:

- 1) мету і завдання державної політики у сфері регулювання відносин при використанні та охороні земель;
- 2) принципи формування земельних відносин; співвідношення земельного законодавства із законодавством інших галузей права, в першу чергу із цивільним;
- 3) розширити інститут земельних прав, ввести інститут обмежень у використанні земель та земельних сервітутів, гарантії, підстави і порядок вилучення земельних ділянок тощо;
- 4) основи державної політики з регулювання охорони земель та управління земельними ресурсами;
- 5) органи, які уповноважені приймати рішення у сфері землекористування;
- 6) законодавче регулювання окремих категорій земель, повноваження органів місцевого самоврядування в регулюванні земельних відносин.

В розвиток положень Земельного кодексу у 2003 р. приймаються закони України «Про оцінку земель», «Про охорону земель», «Про землеустрій», «Про державний контроль за використанням та охороною земель».

Аналіз результатів земельної реформи II-го періоду здійснення показує, що держава починаючи із 2004 р. самоусунулася від регулювання процесів які проходять у галузі земельних відносин. Зокрема, окреслилися нові проблеми, що пов'язані із удосконаленням земельних відносин та формуванням економічно ефективною і екологічно безпечною системи землекористування, особливо сільських територій. Отже, в ході даної земельної реформи вирішувалися наступні завдання:

- ⊗ ліквідація монополії державної власності на землю і перехід до різноманіття форм власності на землю;
- ⊗ реалізація прав кожного громадянина на отримання землі; перехід до платного землекористування;

⊞ перенесення центру ваги управління земельними ресурсами на початковому етапі (до 2001 р.) на місцеві органи влади – ради (децентралізація) а на другому етапі - органи виконавчої влади. Таким чином, можна констатувати, що в процесі здійснення земельної реформи в Україні (протягом 1991-2013 рр.) започатковано створення ринково-орієнтованої моделі земельного ладу України, що забезпечило **«створення умов для рівноправного розвитку різних форм господарювання на землі, формування багатокладної економіки країни»**, разом з тим залишилася не вирішеною проблема **«створення умов для організації раціонального використання та охорони земель»** а також виникли інші додаткові проблеми (*гарантування прав на землю, посилення соціально-екологічної складової, обезземелення селян, розвитку сільських територій тощо*) які потребують консолідації зусиль і взаємодії держави, науки та громадськості щодо завершення реалізації заходів земельної реформи і формування земельного устрою країни та нових ринкових земельних відносин.

Земельна реформа — процес створення організаційно-правових, економічних, наукових та інших соціальних засад для здійснення різних форм господарювання, в результаті якої формується земельний устрій країни прийнятний для ефективної господарської діяльності на землі.

Завданням цієї реформи є перерозподіл земель з одночасною передачею їх у приватну та колективну власність, а також у користування підприємствам, установам і організаціям з метою створення умов для рівноправного розвитку різних форм господарювання на землі, формування багатокладної економіки, раціонального використання та охорони земель.

Історія земельної реформи в Україні

19 лютого 2021 року Роман Лещенко презентував Президенту України Володимирі Зеленському пілотний проект Національної інфраструктури геопросторових даних (НІГД).

15 квітня 2021 року Парламент ухвалив кошторис на роботу Мінагрополітики. За це віддали свої голоси 275 народних депутатів. 29 квітня Президент підписав закон про зміни до державного бюджету на 2021 рік щодо фінансування Міністерства аграрної політики та продовольства.

Міністр агрополітики Роман Лещенко взяв участь у проекті НАБу і розповів у ексклюзивному відео про два епізоди великої земельної корупції. В одному з них за видачу наказів про виділення земельних ділянок підставним особам зловмисники мали намір дати посадовцю 170 тис. дол. США.

21 квітня 2021 Кабінет Міністрів України прийняв постанову “Про внесення змін до Порядку використання коштів, передбачених у державному бюджеті для надання фінансової підтримки розвитку фермерських господарств”. Вона передбачає спростити механізм надання підтримки фермерським господарствам, а також усунути адміністративні перешкоди при її отриманні.

28 квітня 2021 року Верховна Рада проголосувала за законопроект 2194 “Про внесення змін до Земельного кодексу України та інших законодавчих актів щодо удосконалення системи управління та дерегуляції у сфері земельних відносин”, подолавши понад 2000 правок. Документ також називають Земельною Конституцією. «Тепер право розпоряджатися землями передано місцевим громадам остаточно і безповоротно. Держгеокадастр відтепер лише сервісна організація, максимально дерегульована, з ліквідованими корупційними повноваженнями в управлінні земельними ресурсами», - сказав Міністр агрополітики Роман Лещенко.

29 квітня 2021 року Геопортал представлено громадськості. До пілотного проекту увійшли 6 міст України: Біла Церква, Житомир, Львів, Маріуполь, Миколаїв і Полтава, а також Харківська і Львівська області та 100 ОТГ з різних регіонів України.

«Це закон, який робить прозорим і відкритим земельний кадастр, який дає суспільству інформацію про всі природні ресурси, хто їх використовує, хто власник, хто безоплатно отримував землю, хто скільки сплачує податків, де здійснюється незаконна вирубка лісів, де в нас є проблематика з пожежами, будь-якими техногенними катастрофами, чи здійснюється законне чи незаконне будівництво. Фактично це велика база даних нашої держави в межах тих основних позицій, які ви нам окреслили в питанні реалізації земельної реформи», – Роман Лещенко.

18 травня 2021 року Верховна Рада на пленарному засіданні, подолавши 800 правок, ухвалила у другому читанні законопроект № 2195 «Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо продажу земельних ділянок державної та комунальної власності або прав на них (оренди, суперфіцію, емфітевзису) через електронні аукціони».

20 травня 2021 року аграрний комітет Верховної Ради розглянув допрацьований Закон про об'єднання водокористувачів № 5202 та рекомендував його до прийняття у сесійній залі.

24 травня 2021 року Президент України Володимир Зеленський на Всеукраїнському форумі «Україна.30. Земля» підписав законопроект № 2194.

«Шлях довжиною у 1,5 роки закінчився перемогою українців. Це безпрецедентна подія, так як відтепер законними творцями земельних відносин стають громади. Саме вони – власники та розпорядники своїх земель. Ці базові й зрозумілі речі тепер набувають значення», - Роман Лещенко.

24 травня 2021 року Кабінет Міністрів передав меліоративні системи під координування та управління Мінагрополітики. Урядом було прийнято рішення створити Державне агентство меліорації та рибного господарства України.

26 травня 2021 року Уряд України затвердив постанову щодо Порядку функціонування національної інфраструктури геопросторових даних.

За сприяння Мінагрополітики Міноборони повернуло у свою власність земельну ділянку площею близько 7,7 тис. га, що на території с. Дівички. Її ще в 2013 році незаконно віддали у постійне користування іншому держоргану. Згодом із 7,7 тис. га оборонних земель 540 га вивели із державної власності. Майже половина з них опинилася в руках 15-ти комерційних структур, решту приватизували приватні особи.

24 червня 2021 року Президент України підписав законопроект № 2195 «Про земельні аукціони».

1 липня 2021 року , Агрострахування було ціллю Міністерства агрополітики, передбаченою в Стратегії розвитку до 2030 року (затверджена у березні 2021 року).

1 липня 2021 року Міністр агрополітики Роман Лещенко офіційно оголосив старт Земельної реформи.

«Ми зробили величезний прорив для нашої держави. Адже земля — це питання не ідеології, не політики, а добробуту людей та держави! Землеволодіння завжди було привілеєм меншості — ми ж зробили його правом усіх громадян», — наголосив Міністр.