

---

---

# ЗЕМЛЕУСТРІЙ

---

---

УДК 332.2:332.3

---

## КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ «ЗЕМЛЕУСТРОЮ – 2030»

---

*Третяк А.М., доктор економічних наук, професор,  
член-кореспондент НААН України  
Державна екологічна академія післядипломної освіти та управління  
Мінприроди України*

*Обґрунтовано концептуальні засади розвитку землеустрою як системи реалізації земельної політики держави щодо збалансованого (сталого) розвитку суспільства. Мета, характер, зміст, обґрунтування видів, форм і особливостей розвитку землеустрою повинні базуватися на системі комплексної реалізації земельної політики стосовно природно-екологічного, адміністративно-територіального, власнісного та господарського блоків земельного устрою України.*

**Ключові слова:** *землеустрій, земельний устрій, система землеустрою, земля, земельні ресурси, економіка.*

---

### **Постановка проблеми**

За останні два десятиріччя люди почали усвідомлювати, що у світі, де так багато проблем і погіршується стан довкілля, неможливі здорові суспільство та економіка. Економічний розвиток не може зупинитися, але він повинен піти іншим шляхом, перестати так активно руйнувати довкілля. Завдання XXI століття полягає в тому, щоб перетворити це розуміння у конкретну справу і здійснити перехід до сталих форм розвитку і способу життя. Від поля фермера до конференц-залу, від споживчого кошика до національного бюджету – всюди мають

відбутися значні зміни. Порядок дня на XXI століття – програма того, як зробити розвиток сталим із соціального, економічного та екологічного поглядів. Найважливішим для нас є рішення щодо раціонального використання земельних ресурсів такого змісту.

Зростання потреби людства в земельних і природних ресурсах спричиняє конкуренцію та конфлікти. Якщо у довгостроковій перспективі ми хочемо задовольнити потреби людства на стійкій основі, то повинні розв'язувати ці конфлікти і знаходити ефективніші і корисніші шляхи використання земельних ресурсів і природних багатств.

Наша мета – використовувати землю так, щоб одержувати від цього на стійкій основі найбільшу користь. Для того щоб звести до мінімуму конфлікти та вибрати найправильніші й прийнятні альтернативи, необхідно пов'язати соціальний та економічний розвиток із захистом і поліпшенням довкілля. Ми також маємо взяти до уваги існування територій, що охороняються, прав приватної власності, корінного населення та інших місцевих спільнот.

У міру того, як зростає кількість форм землекористування, з'являється більше можливостей для підтримки традиційних способів довгострокового землекористування та захисту земель із метою збереження біологічного різноманіття й інших екологічних переваг. Відповідно уряди всіх країн повинні враховувати екологічні, соціальні, демографічні та економічні фактори, а потім розробляти закони, адміністративні регулятори й економічні стимули, що спонукають до раціонального використання та управління земельними ресурсами.

У другій половині ХХ та на початку ХХІ століття в більшості країн світу набули поширення роботи з планування розвитку територій, формування земельного кадастру й моніторингу земель, реєстрації прав власності на землю, оцінки землі, створення планів і карт, розроблення земельного законодавства, вивчення ґрунтового покриву, охорони земель від деградації, землевпорядного проектування, створення відповідних організаційних структур і механізмів їхнього фінансування, становлення фахової освіти й науки у галузі земельних відносин. Усі ці дії та роботи являють собою в сукупності необхідний інструмент для забезпечення на-

лежного функціонування національної економіки, а також збалансованого управління земельними ресурсами. На наш погляд, при цьому доречно користуватися загальноприйнятим терміном – система землеустрою, розглядаючи весь перерахований вище тематичний спектр робіт у галузі використання та охорони земель (землекористування) держави. В Україні проблемам розвитку землеустрою у науковому середовищі завжди приділялася значна увага. Разом із тим після прийняття Закону України «Про землеустрій» (2003 р.) держава, особливо її вищий керівний орган – Держземагентство України, самоусунулися від розвитку землевпорядної сфери діяльності й звели всі роботи до межування. Постає питання, яка ж перспектива розвитку цієї важливої для економіки країни сфери діяльності.

**Мета статті** – дослідити концептуальні засади розвитку землеустрою як системи реалізації земельної політики держави щодо сталого розвитку суспільства.

### **Виклад основного матеріалу**

Аналіз світового і вітчизняного досвіду земельних перетворень дає змогу сформулювати наступне загальне поняття системи землеустрою. Система землеустрою – це сукупність взаємозв'язаних наукових, технічних, технологічних та організаційно-правових заходів, спрямованих на регулювання земельних відносин, обліку та оцінки земельних ресурсів, організацію використання й охорони земель, складання територіальних і внутрішньогосподарських проектів землеустрою, організацію та здійснення землеустрою [2].

У статті 1 Закону України «Про землеустрій» сказано, що *землеустрій*

– це «сукупність соціально-економічних та екологічних заходів, спрямованих на регулювання земельних відносин та раціональну організацію території адміністративно-територіальних одиниць, суб'єктів господарювання, що здійснюються під впливом суспільно-виробничих відносин і розвитку продуктивних сил». Відповідно статтею 3 визначено, що «система землеустрою включає: а) законодавчо визначену діяльність у сфері землеустрою; б) органи, що здійснюють державне регулювання в сфері землеустрою; в) організацію, регулювання та управління у сфері землеустрою; г) здійснення землеустрою на національному, регіональному, локальному і господарському рівнях (далі – загальнодержавному, регіональному й місцевому рівнях); ґ) державний і самоврядний контроль за здійсненням землеустрою; д) наукове, кадрове та фінансове забезпечення землеустрою; е) суб'єкти та об'єкти землеустрою».

Отже, розвиток системи землеустрою варто розглядати як довгострокове державне капіталовкладення в інфраструктуру країни, її активи й активи підприємств і громадян – земельний капітал, без яких нормальне функціонування держави неможливе. Ефективна система землеустрою забезпечує: стан земель та ефективний їх розподіл; здійснення заходів земельної реформи; зменшення кількості земельних суперечок; прогрес планування сталого землекористування і розвитку інфраструктури його облаштуваності; підтримку раціонального використання та охорони земель і навколишнього середовища; формування планів (карт) та баз даних про землі й земельні ділянки, природні ресурси і навколишнє середовище тощо.

Розвиток системи землеустрою являє собою складний і трудомісткий процес, що включає відповідне законодавство, організаційні структури, фінансові механізми, технічні аспекти знімання земельних ділянок, утворення інформації для кадастрів та системи реєстрації прав на земельні ділянки, земельних інформаційних систем, механізмів управління землекористуванням й облаштуваність території країни.

Земля є єдиною і в той же час універсальною умовою життя, більшою мірою унікальним та всеосяжним фактором будь-якої діяльності людини. Існування й розвиток людського суспільства нерозривно пов'язані із землею. Земля – це те, без чого неможливе життя на нашій планеті. Землю та її використання можна досліджувати з багатьох поглядів. Загалом можна розглядати два поняття землі: земля-матерія і земля-капітал. Під землею-матерією варто розуміти землю (разом із водами, надрами та лісами, оскільки вони є належністю землі), що виникла й існує незалежно від волі та свідомості людини; землю, яка була коморою їжі, арсеналом засобів праці людини, а також місцем її поселення. У процесі приєднання до землі-матерії праці людини земля стала засобом виробництва, і без неї вже немислимий ніякий процес праці, вона перетворилася в землю-капітал.

В обробній промисловості, на будівництві, транспорті земля є місцем, на якому відбувається процес праці. Тут вона являє собою фундамент, просторовий операційний базис, територію для розташування житлових, виробничих, складських приміщень і споруд, комунікацій тощо. В обробній промисловості процес виробництва й утворення результатів праці відбува-

ється незалежно від родючості ґрунту, якості природної рослинності та інших властивостей, притаманних землі як засобу виробництва.

Значно зростає роль землі у видобувній промисловості, де вона є своєрідною коморою, з надр якої витягуються потрібні людям багатства. Хоча земля в несільськогосподарській сфері і є неодмінною умовою виробництва, тут вона відіграє пасивну, допоміжну роль.

У сільському господарстві земля має зовсім інше призначення. Загальний процес сільськогосподарського виробництва пов'язаний із родючістю ґрунту, біологічними та іншими процесами. У сільському господарстві використовується верхній, орний шар землі – ґрунт. Поняття «земля» набагато ширше від поняття «ґрунт». Воно охоплює рельєф і експозицію ділянок, конфігурацію земельних масивів, їхні розміри й розміщення. Земля є, безсумнівно, основним засобом виробництва в сільському господарстві.

Земля – продукт самої природи, її поверхня (площа) обмежена, вона незамінна іншими засобами виробництва, використання землі пов'язано зі сталістю місць, земля – вічний засіб виробництва. З юридичного погляду земля (а точніше, її частина – земельна ділянка) розглядається як деякий об'єкт, відносно якого люди, їхні об'єднання і держава у цілому мають права власності й права користування і який може бути залучений в оборот, підлягає оподаткуванню й завжди являє собою основу для економічного виробництва.

В екологічному плані земля відіграє найважливішу роль у забезпеченні здоров'я людини, розмноженні та виживанні всіх видів тварин і рослинності. Сформоване століттями став-

лення людини до землі залишається й тепер і в доступній для огляду перспективі є одним із визначальних факторів життя на планеті. Дбайливе ставлення до землі має велике значення для нинішнього й майбутнього покоління. Усе це потребує формулювання концепції розвитку та бачення сутності землеустрою принаймні на 10–20 років наперед.

Світовий досвід показує, що створення системи землеустрою, яка відповідає сучасним технологічним і ринковим реаліям, потребуватиме великих зусиль: розроблення нового законодавства, що охоплюватиме всі аспекти раціонального використання земельних ресурсів та інформації про землю; з'ясування об'єктивного стану справ із землекористуванням для того, щоб земельний кадастр відображав реальні факти; забезпечення того, щоб межі земельних ділянок були чітко позначені та могли б контролюватися відповідно до встановлених стандартів; забезпечення простого й економічно ефективного доступу до даних, які містяться в цій системі; інформування громадськості про характер функціонування системи та її переваги тощо.

У Швейцарському федеральному політехнічному інституті Цюріха (проф. Кауфманн І. та ін.) вважають, що землеустрій (Land Management) належить до видів просторово-регулювальної діяльності й методів (інструментів) політичних дій [3]. При цьому як інструмент державної та муніципальної діяльності, на їхню думку, землеустрій повинен включати: планування використання землі; заходи щодо консолідації земельних ділянок, зміни прав на землю, меліорацію земель і ландшафтне проектування, трансформацію угідь; моніторинг земель, навігацію, геоінформа-

ційні, реєстраційні й картографічні системи; межкування земель, геодезичні дослідження.

Більш деталізовану модель, яка визначає роль і місце землеустрою в здійсненні земельної політики стосовно регулювання земельних відносин та організації використання й охорони земель у зарубіжних країнах наводять учені Міжнародної федерації землемірів (FIG) під керівництвом віце-президента Пауля Ван дер Молена (рис. 1) [4]. На основі системного підходу до реалізації земельної політики з організації використання землі та її багатств здійснюється управління земельними ресурсами: планується розвиток землекористування, регулюються земельні відносини, перерозподіляються земельні ділянки, встановлюються сервітути, здійснюється державне втручання в ринок продажу й оренди земельних ділянок, оподаткування земель та іншої нерухомості. Основними підсумками реалізації державної земельної політики є економічне зростання, забезпечення соціальної справедливості у сфері землекористування, ліквідація бідності й підвищення зайнятості населення, подолання безробіття, ефективне житлове будівництво, запобігання спекуляції та сталий розвиток сільськогосподарства.

Таким чином, на відміну від українського досвіду, де впродовж останнього 10-річчя держава ігнорує функції землеустрою, в економічно розвинених зарубіжних країнах його активно використовують із метою посилення державного впливу на земельний лад і активного втручання у приватну власність для задоволення громадських інтересів, передусім в екологічній і соціально-економічній сфе-

рах, методами земельного адміністрування.

Отже, зарубіжний і наш історичний досвід землеустрою показує, що в основі його розвитку повинна лежати концепція (по суті, методологічний фундамент) визначеної науково обгрунтованої системи поглядів, яка становить зміст цього соціально-економічного явища тепер й у майбутньому. Це свого роду ідеологія, яка виражає і визначає перспективи розвитку системи землеустрою та її складових. Із метою відпрацювання науково обгрунтованого бачення розвитку землеустрою у нашій державі розглянемо структуру земельного ладу в наведеній логічній моделі системи земельного устрою України (рис. 2).

Якщо враховувати, що статтею 2 Закону України «Про землеустрій» визначено, що **«землеустрій забезпечує** реалізацію державної політики щодо використання та охорони земель, вдосконалення земельних відносин, наукове обгрунтування розподілу земель за цільовим призначенням з урахуванням державних, громадських і приватних інтересів, формування раціональної системи землеволодіння й землекористування, створення екологічно сталих агроландшафтів тощо», то і довгострокову перспективу його розвитку необхідно формувати, виходячи із цих засад. Відповідно концептуальні засади «Землеустрою – 2030» повинні визначатися головними аспектами здійснення земельної політики щодо реалізації системи земельного устрою України за вказаними блоками:

- 1) природно-екологічним;
- 2) адміністративно-територіальним;
- 3) за формами та економічними відносинами власності на землю;
- 4) господарським.

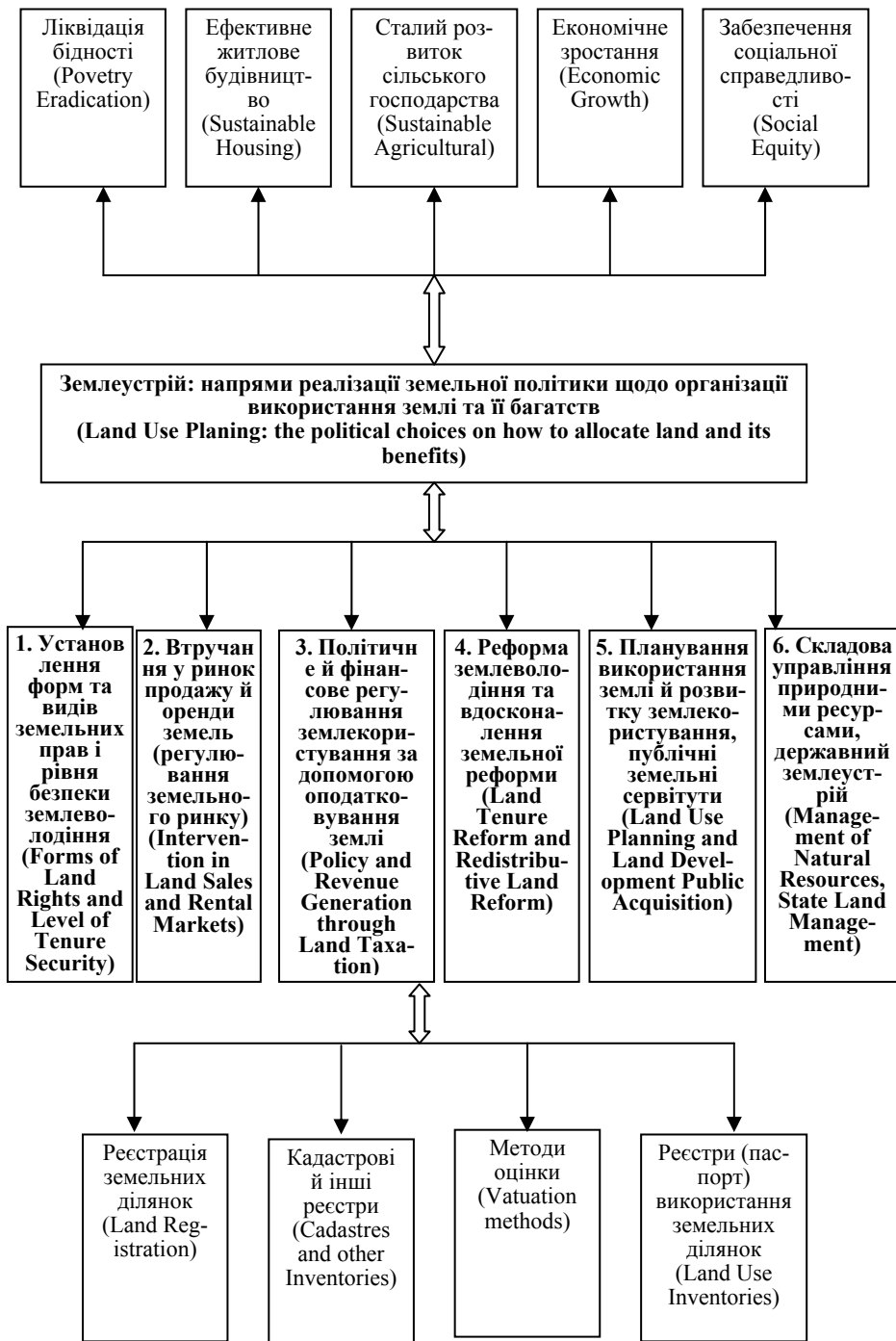
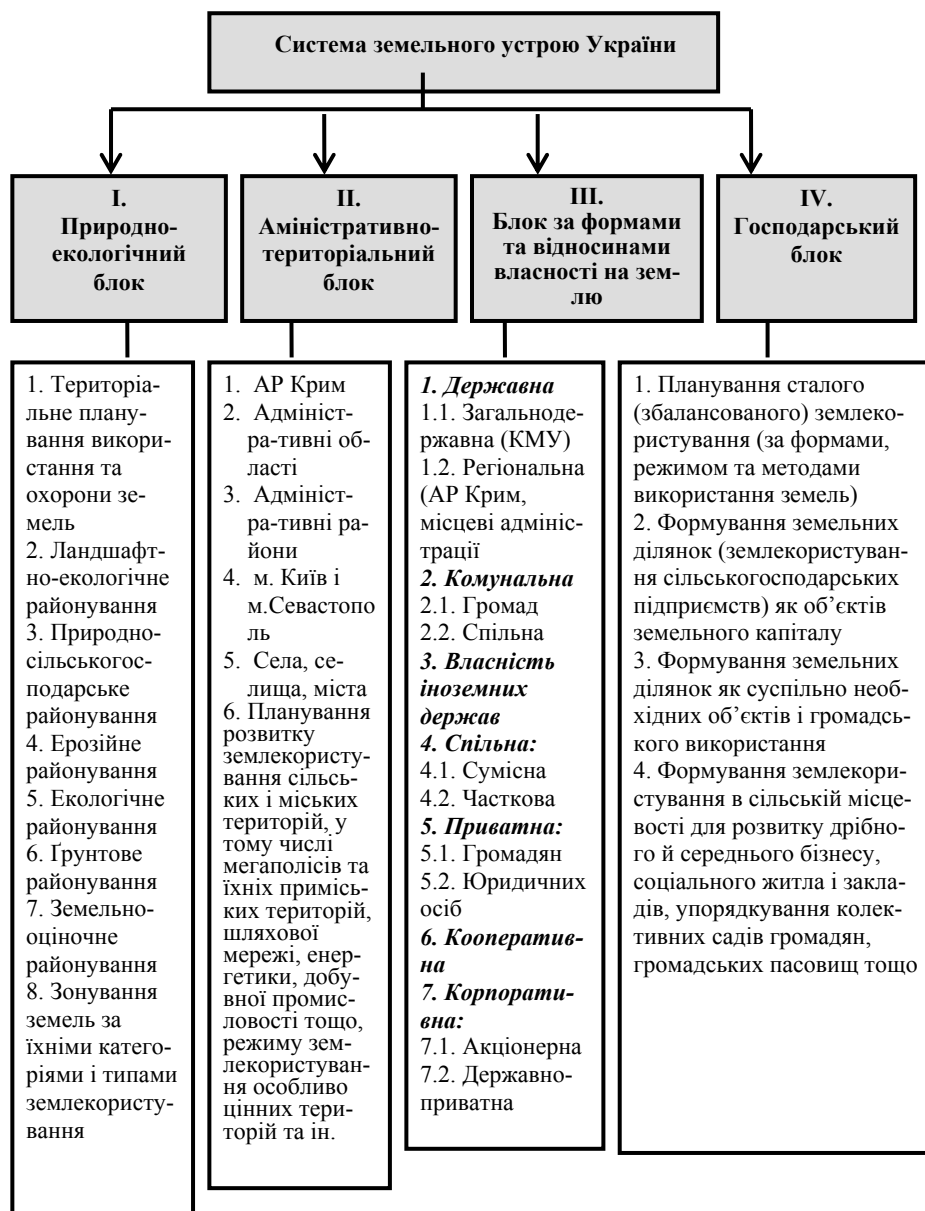


Рис. 1. Логічно-смысловая модель реалізації земельної політики засобами землеустрою в зарубіжних країнах



**Рис. 2.** Логічно-смысловая модель ринково-адаптованої системи земельного устрою України

**Основними положеннями концептуальних засад «Землеустрою – 2030»** є визначення мети, характеру, змісту, обґрунтування видів, форм і особливостей землеустрою щодо здійснення земельної політики за:

**I. Природно-екологічним блоком земельного устрою України в сфері:**

1) удосконалення інших видів районування території та земель (природно-сільськогосподарське, ерозійне, ландшафтно-екологічне тощо);

2) розроблення зонально-регіональних нормативів співвідношення еколого стабілізуючих угідь і урбанізованих, сільськогосподарської освоеності, розораності, інтенсивності використання земель та ін.;

3) наукового обґрунтування й методичного забезпечення створення екомережі України як екологічного каркасу земельного устрою;

4) розроблення зонально-регіональних агроекологічних зон вирощування основних сільськогосподарських культур;

5) наукового обґрунтування та методичного забезпечення зонування земель за їхньою еколого-економічною придатністю;

6) наукового обґрунтування й методичного забезпечення зонування земель за їхніми категоріями і типами землекористування;

7) наукового обґрунтування та методичного забезпечення формування природоохоронних, технологічних і агроекологічних обмежень у використанні земель.

**II. Адміністративно-територіальним блоком земельного устрою України в сфері:**

1) створення моделей землекористування мегаполісів та їхніх приміських територій;

2) створення моделей землекористування середніх і малих міст та їхніх приміських територій;

3) створення моделей землекористування розвитку шляхової мережі, енергетики, добувної промисловості тощо;

4) формування пропозицій розвитку землекористування сільських територій із виділенням гірських і депресивних;

5) формування режиму землекористування особливо цінних територій;

6) планування розвитку землекористування в межах територій сільських рад як територіальної бази регулювання обігу земель сільськогосподарського призначення та матеріальної основи територіальних громад;

7) формування пропозицій щодо нового адміністративно-територіального устрою регіонів країни.

**III. Блоком земельного устрою України за формами та економічними відносинами власності на землю в сфері:**

1) завершення розмежування за формами власності;

2) створення моделей кооперативних і корпоративних економічних відносин власності на землю;

3) створення моделей економічних відносин власності на землю власників земельних часток (паїв) та господарюючих суб'єктів;

4) формування обмежень прав на землю та державних і громадських земельних сервітутів.

**IV. Господарським блоком земельного устрою України в сфері:**

1) формування збалансованого (сталого) землекористування сільських територій;

2) формування земельних ділянок (землекористування сільськогоспо-



дарських підприємств) як об'єктів земельного капіталу;

3) формування земельних ділянок як суспільно необхідних об'єктів і громадського використання;

4) формування землекористування в сільській місцевості для розвитку дрібного й середнього бізнесу, соціального житла і закладів, упорядкування колективних садів громадян, громадських пасовищ тощо;

5) створення агроекологічних програм оптимізації сільськогосподарського землекористування та поліпшення екологічного стану сільських територій.

### **Висновки**

Враховуючи, що землеустрій – це складова суспільного способу виробництва, його мета повинна відповідати меті ефективного розвитку всього земельного господарства країни, а також відображати інтереси суспільства (держави), територіальних громад, окремих підприємств і громадян у використанні земель.

Мета, характер, зміст, обґрунтування видів, форм та особливостей розвитку землеустрою як системи здійснення земельної політики держави щодо сталого розвитку суспільства базуються на системі комплексної реалізації земельної політики щодо природно-екологічного, адміністративно-територіального, власнісного і господарського блоків земельного устрою України.

---

### **Список літератури**

1. Закон України «Про землеустрій»: прийнятий 22 травня 2003 року № 858-IV // Відом. Верхов. Ради України (ВВР). – 2003. – № 36 – Ст. 282.

2. Третьяк А.М. Наукові основи землеустрою : навчальний посібник / А.М. Третьяк. – К. : ЦЗРУ, 2002. – 342 с.

3. Kaufmann (Switzerland). Land Management Opportunities for Sustainable Development, Provided by the Cadastre 2014 Approach // Report of the FIG Commission 7. Work shop in Quebec City (2748) www. Quebec 2007.

4. Molen P.V.D. Land Administration Policies and Systems / P.V.D. Molen, E.H. Silayo, A.M. Tuladhar // Comparative Study to Land Policy in 9 Countries in Africa and Asia. – Stockholm : FIG Working Week, 2008. – P. 6.

---

*\*\*\**

*Обоснованы концептуальные zasady развития землеустройства как системы реализации земельной политики государства по отношению сбалансированного (устойчивого) развития общества. Цель, характер, содержание, обоснование видов, форм и особенностей развития землеустройства должны базироваться на системе комплексной реализации земельной политики относительно природно-экологического, административно-территориального, собственностного и хозяйственного блоков земельного устройства Украины.*

**Ключевые слова:** землеустройство, земельный строй, система землеустройства, земля, земельные ресурсы, экономика.

*\*\*\**

*Settle conceptual ambush of land management system implementation of the land policy of the state towards a balanced (sustainable) development of society. The purpose, nature, content, rationale kinds, shapes and features of the development of land management should be based on a system of comprehensive implementation of land policy on natural and ecological, administrative - territorial, economic and sobstvennostnogo blocks of land structure of Ukraine.*

**Keywords.** Land management, land system, the system of land management, land, land, economy.

---