

## МЕТОДОЛОГІЧНІ ОСНОВИ РОЗПОДІЛУ ТА ПЕРЕРОЗПОДІЛУ ЗЕМЕЛЬ ЗА ЦІЛЬОВИМ ПРИЗНАЧЕННЯМ

*А.В. Лобунько, здобувач Державної екологічної академії післядипломної освіти та управління  
E-mail: nnieco@ukr.net*

*Досліджено методологічні основи розподілу та перерозподілу земель за цільовим призначенням. Запропоновано логічно-смыслову модель дерева при формуванні цілей розподілу (перерозподілу) земель як однієї із функцій управління земельними ресурсами та землекористуванням та його цільових інструментів.*

***Ключові слова:** розподіл та перерозподіл земель, цільове призначення, планування землекористування, землеустрій, управління землекористуванням.*

### **Постановка проблеми.**

Розподіл і перерозподіл земель є безперервний процес переходу права на земельні ділянки від одних суб'єктів до інших, що викликається об'єктивною необхідністю постійного залучення земель до господарського обороту. Цей процес регламентований законодавством, регулюється з урахуванням пріоритету особливо цінних в господарському відношенні земель і являє собою оборот земельних ділянок. У земельно-правову теорію і практику давно і міцно увійшло поняття «розподілу» і «перерозподілу» земель для їх цільового і господарського використання. Це пов'язано з тим, що усі землі мають різні якості, відрізняються природними властивостями та показниками, мають різне економічне, соціальне та екологічне значення в житті суспільства, постає завдання ефективного управління відповідними органами в умовах децентралізації влади.

### **Аналіз останніх досліджень та публікацій.**

Питання методологічного розподілу та перерозподілу земель за цільовим призначенням не нове, але залишається актуальним і на сьогодні, особливо в умовах децентралізації влади. Підґрунтям для проведення дослідження стали праці таких учених, як: Д. Добряк, Й. Дорош, В. Другак, В. Горлачук, А. Мартин, Л. Новаковський, А. Третяк, А. Сохнич та ін.

Отже, метою статті – дослідження методологічних основ розподілу та перерозподілу земель за цільовим призначенням як однієї із функцій управління земельними ресурсами та землекористуванням.

### **Виклад основного матеріалу.**

Відповідно до Земельного кодексу України, однією із функцій управління уповноважених органів щодо забезпе-

чення раціонального й ефективного використання, охорони та відтворення земель у галузі використання і охорони земель є розподіл та перерозподіл земель. Розподіл та перерозподіл земель як функція управління полягає у наданні земельних ділянок державної та комунальної власності у власність і користування, відчуженні земельних ділянок інших форм власності у державну або комунальну власність, припиненні права землекористування ділянками державної та комунальної власності, зміні цільового призначення земельних ділянок [1]. Є декілька способів розподілу і перерозподілу земель:

- за допомогою планування використання та охорони земель, здійснення землеустрою територій адміністративно-територіальних утворень, суб'єктів землекористування;

- за допомогою видання адміністративних актів відповідними компетентними органами, тобто, по суті, первинне надання земельних ділянок;

- за допомогою здійснення цивільно-правових угод із земельними ділянками.

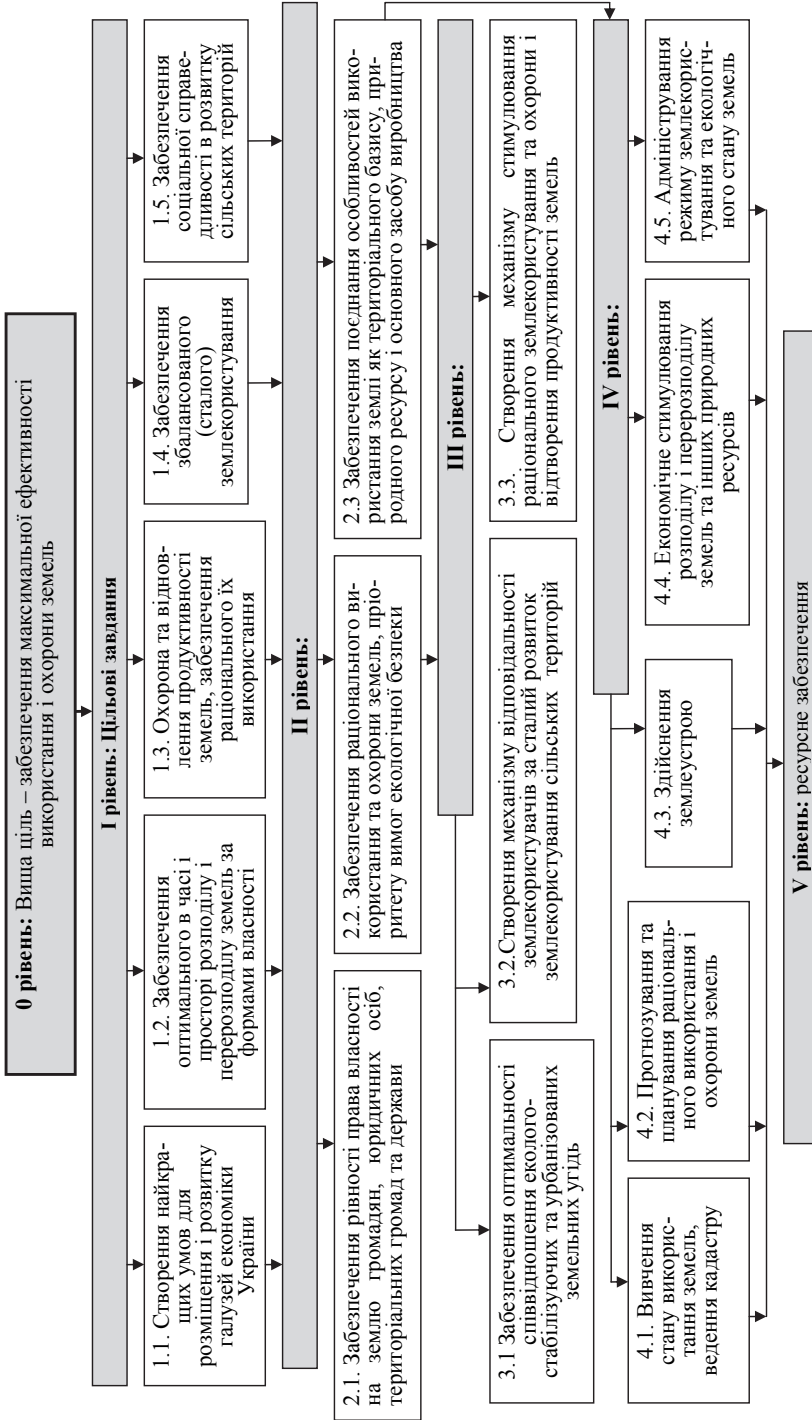
Сутність функції розподілу та перерозподілу земель полягає у забезпеченні максимальної ефективності використання і охорони земель та інших природних ресурсів шляхом ціленаправленої дії на них на основі свідомого використання діючих в ринкових умовах законів природи і суспільства. У зв'язку із цим, нами пропонується логічно-сміслова модель дерева цілей розподілу (перерозподілу) земель та його цільових інструментів (рис. 1), де нульовий рівень – це вища ціль, яка передбачає забезпечення максимальної ефективності використання земель та інших природних ресурсів в інтересах суспільства, територіальних

громад та юридичних осіб – землекористувачів і громадян.

Вона конкретизується у сформульованих цільових завданнях першого рівня: 1.1. Створення найкращих умов для розміщення і розвитку галузей економіки України шляхом розподілу та перерозподілу земель за їх категоріями; 1.2. Забезпечення оптимального в часі і просторі розподілу та перерозподілу земель за формами власності; 1.3. Охорона і відновлення продуктивності земель та інших природних ресурсів, забезпечення найбільш раціонального їх використання; 1.4. Забезпечення збалансованого (сталого) землекористування; 1.5. Забезпечення соціальної справедливості в розвитку землекористування сільських територій. Кожну із названих цілей першого рівня конкретизовано в підцілях другого рівня, а кожному другому рівня – в підцілях третього рівня і т.д.

За своїм масштабом і значенням цілі *першого рівня* – це взаємозв'язані завдання, від яких випливають цілі другого рівня, наприклад: 2.1. Забезпечення рівності права власності на землю громадян, юридичних осіб, територіальних громад та держави шляхом державного регулювання відносинами прав на землю, прозорості їх зміни та формами землекористування; 2.2. Забезпечення раціонального використання та охорони земель, пріоритету вимог екологічної безпеки шляхом державного адміністрування формування цільового призначення земель як однієї із форм забезпечення режиму землекористування; 2.3. Забезпечення поєднання особливостей використання землі як територіального базису, природного ресурсу і основного засобу виробництва та гарантій прав на землю.

Форми організації та механізми (напрями організаційної діяльності)



**1. Логічно-сміслова схема цілей розподілу (перерозподілу) земель та його цільових інструментів**

займають *третій рівень* дерева цілей: 3.1. Забезпечення оптимальності співвідношення еколого-стабілізуючих та урбанізованих земельних угідь; 3.2. Створення механізму відповідальності землекористувачів за сталий розвиток землекористування сільських територій; 3.3. Створення механізму стимулювання раціонального землекористування та охорони і відтворення продуктивності земель.

*Четвертий рівень* дерева – це цільові інструменти розподілу та перерозподілу земель як функції управління ефективним використанням земельних ресурсів та землекористуванням: 4.1. Вивчення стану використання земель та інших природних ресурсів, облік кількості та якості земель, реєстрація прав та обмежень у використанні земель, оцінка земель; 4.2. Прогнозування та планування раціонального використання й охорони земель; 4.3. Здійснення землеустрою; 4.4. Економічне стимулювання розподілу і перерозподілу земель та інших природних ресурсів; 4.5. Адміністрування режиму землекористування та екологічного стану земель і інших природних ресурсів.

*П'ятий рівень* – ресурсне забезпечення, без якого не може бути реалізації всіх цілей попередніх рівнів: 5.1. Наукове (знаннєве) забезпечення; 5.2. Інформаційне забезпечення; 5.3. Кадрове забезпечення; 5.4. Матеріально-технічне забезпечення. Таким чином, побудова дерева цілей за цільовим принципом, в тому числі і з детальнішою структуризацією проблеми розподілу і перерозподілу земель та інших природних ресурсів на основі запропонованого принципу дозволяє сформулювати комплексну методологію формування та управління цим процесом.

Вивчення стану використання земель та інших природних ресурсів є важливим інструментом формування інформації для науково-обґрунтованого розподілу і перерозподілу земель. Адже, на основі відомостей і матеріалів, отриманих під час проведення підготовчих робіт із землеустрою, формують міжгалузеву систему використання земель. У систему включають землі, що знаходяться у віданні органів державного управління, і відносяться до різних категорій земельного фонду. Аналіз стану і оцінку рівня використання земельних ресурсів, визначення перспектив розвитку землекористування виробляють по кожній категорії земель, виходячи з їх пріоритетності в конкретних природних, економічних і соціальних умовах.

До найбільш істотних питань перерозподілу земель з метою поліпшення їх використання та охорони відносяться: усунення недоліків в цільовому (галузевому) розподілі земельних ресурсів і підвищення наукової обґрунтованості заходів, що проводяться в рамках земельної реформи; земельно-ресурсної бази різних галузей у відповідність з перспективами розвитку виробництва і галузевої придатності земель; досягнення оптимальних пропорцій між земельною забезпеченістю, наявністю і розміщенням трудових ресурсів, матеріально-технічними та інвестиційними можливостями; створення передумов для стабілізації екологічної обстановки і окультурення ландшафтів.

Розглянемо питання правового регулювання відносин, пов'язаних з адміністративним механізмом розподілу і перерозподілу земель. Він передбачає можливість надання як вільних земель, тобто які не перебувають в чиєму-небудь володінні і користуванні (як пра-

вило, це землі, що знаходяться у державній чи комунальній власності), так і земель, що знаходяться у власності та користуванні конкретних громадян або юридичних осіб. В останньому випадку надання земельних ділянок передусе вилучення їх у тих осіб, у чийй власності або користуванні вони перебувають. Надання земельних ділянок, як і їх вилучення, здійснюється на підставі рішень виконавчих органів державної влади або органів місцевого самоврядування в межах їх компетенції відповідно до положень земельного кодексу України.

Науково-інформаційною основою перерозподілу земель служать сільськогосподарське, еколого-господарське, ерозійне та інші види районування території. За комплексом первинних природних факторів (рельєф, ґрунти, що підстилають породи і т. д.) і сукупності соціально-економічних умов встановлюють галузеву придатність земель (для сільського або лісового господарства, міського, промислового або водогосподарського будівництва, охорони і відтворення природного середовища).

Відповідно до положень статті 2 закону України «Про землеустрій», землеустрій забезпечує наукове обґрунтування розподілу земель за цільовим призначенням з урахуванням державних, громадських та приватних інтересів, формування раціональної системи землеволодіння і землекористування, створення екологічно сталих агроландшафтів тощо [2]. Він передбачає здійснення прогнозування, планування і організацію раціонального використання та охорони земель на національному, регіональному, локальному і господарському рівнях, організацію території сільськогосподарських підприємств, установ і організацій з метою створен-

ня просторових умов для еколого-економічної оптимізації використання та охорони земель сільськогосподарського призначення, впровадження прогресивних форм організації управління землекористуванням, удосконалення структури і розміщення земельних угідь, посівних площ, системи сівозміни, сінокосо- і пасовищезміни. Залишаються не реалізованими такі інструменти як економічне стимулювання розподілу і перерозподілу земель та інших природних ресурсів, адміністрування режиму землекористування та екологічного стану земель і інших природних ресурсів.

Як відомо, земля є природним ресурсом, що функціонує у взаємозв'язку з іншими природними об'єктами, створюючи середовище життєдіяльності людини [3]. Така ситуація накладає певні обмеження на власника, пов'язані із можливістю самостійного визначення порядку землекористування. Якщо суспільні інтереси обумовлені необхідністю збереження середовища сприятливого існування, входять в протиріччя з інтересами власника, який бажає розпочати якесь шкідливе виробництво, то пріоритетними є саме суспільні інтереси. Саме тому, такі обмеження передбачають вироблення особливих методологічних підходів дотримання перерозподілу земель, де первинним фактором, є особливості землекористування, а саме природні властивості землі та наявність інших природних ресурсів, що створюють або забезпечують біологічно необхідні умови для життя та задоволення цілої низки рекреаційних, оздоровчих, естетичних, пізнавальних та інших потреб людини.

Отже, диференціація є визначальною складовою правового режиму землекористування. Визначення пра-

вового режиму землекористування зумовлене також встановленням мети використання земель та потребує певного аналізу відповідних категорій з огляду на можливість їх застосування у сучасних реаліях та перспективи розвитку земельних відносин у відповідній сфері. Така диференціація також може визначати антропогенне навантаження на земельні та інші природні ресурси, встановлення дозволених та недозволених способів експлуатації землі, мінімізації негативного впливу на довкілля [4].

Тобто, такий підхід до розподілу та перерозподілу земель дозволяє вести мову про необхідність певної диференціації земельного фонду в межах країни, регіону, району чи території територіальної громади, оскільки усі землі мають різні якості, відрізняються природними властивостями та показниками, мають різне економічне, соціальне та екологічне значення в житті суспільства.

### ***Висновки та перспективи подальших досліджень.***

Враховуючи, що суспільні інтереси обумовлені необхідністю збереження середовища, то пріоритетними є саме суспільні інтереси. Такі обмеження передбачають вироблення особливих методологічних підходів до розподілу та перерозподілу земель. При цьому первинним фактором, що визначає особливості землекористування, є природні властивості землі та наявність інших природних ресурсів, що створюють або забезпечують біологічно необхідні умови для життя та задоволення цілої низки потреб людини, які повинні бути реалізовані незалежно від форми власності на землю, оскільки в своїй основі вони мають

право на життя та безпечне навколишнє природне середовище, які є абсолютними природними правами, що гарантуються Конституцією України.

---

### **Список використаних джерел**

1. Земельний кодекс України: від 25 жовтня 2001 року № 2768-III // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 3-4. – Ст. 27.
2. Про землеустрій: Закон України від 22 травня 2003 року № 858-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 36. – Ст. 282.
3. Третяк А.М. Землеустрій: підручник / А. М. Третяк. – Херсон : Олді-плюс. 2014. – 520 с.
4. Мартин А.Г. Сучасна класифікація земельних ділянок за цільовим призначенням / А.Г. Мартин // Земельне право України: теорія і практика. – 2010. – № 2. – С. 42-47.
5. Лобуцько А.В. Поділ земель за основним цільовим призначенням як функція управління землекористуванням в Україні / А.В. Лобуцько // Землеустрій, кадастр і моніторинг земель. – 2016. – № 1-2. – С. 165-170.

---

### **References:**

1. The Verkhovna Rada of Ukraine (2012), The Land Code of Ukraine, available at: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2768-14> (Accessed 01 August 2016).
2. The Verkhovna Rada of Ukraine (2012), The Law of Ukraine “Of Land Management” available at: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/858-15> (Accessed 01 August 2016).
3. Tretiak, A.M. (2014), Zemleustrij: pidruchnyk [Land Management], Oldie-plus, Herson, Ukraine.
4. Martin, A.G. (2010), “Modern classification of land for the intended purpose”,

Zemel'ne pravo Ukraїny: teorija i praktyka, vol. 2, pp. 42–47.

5. Lobunko, A.V. (2016), "The division of land on the main intended purpose as a function of land use management in Ukraine", Zemleustrij, kadastr i monitoryng zemel', vol. 1-2, pp. 165-170.
- 
- 

\*\*\*

**А.В. Лобунок**

**МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ РАСПРЕДЕЛЕНИЯ И ПЕРЕРАСПРЕДЕЛЕНИЯ ЗЕМЕЛЬ ПО ЦЕЛЕВОМУ НАЗНАЧЕНИЮ**

*Предложено логико-смысловую модель дерева целей при формировании распределения (перераспределения) земель как одной из функций управления земельными ресурсами и землепользованием и его целевых инструментов.*

**Ключевые слова:** *распределение и перераспределение земель, целевое назначение, планирование землепользования, землеустройство, управление землепользованием.*

\*\*\*

**A.V. Lobunko**

**METHODOLOGICAL BASIS DISTRIBUTION AND REDISTRIBUTION OF LAND FOR THE INTENDED PURPOSE**

*A logical-semantic model tree when forming the purposes of distribution (redistribution) of land as one of the functions of land management and land use and its targeted tools.*

**Keywords:** *distribution and redistribution of land, purpose, land use planning, land management, land use management.*