

**Дмитро ДОБРЯК,**  
доктор економічних наук,  
професор, член-кореспондент  
НААН України,  
Національний університет  
біоресурсів і природо-  
користування України

# ПРОБЛЕМИ СУЧАСНОГО

# ЗЕМЛЕУСТРОЮ

УДК 332.3

Обґрунтовано сутність сучасного землеустрою, його пріоритети у формуванні державної земельної політики України.

## Постановка проблеми

**Н**аука із землеустрою у своєму формуванні має відповідні джерела та етапи еволюції. На території сучасної України земельний устрій виник разом зі створенням і розвитком землеробської трипільської культури. Появу перших відомих нам правових земельних відносин можна віднести до законодавства Київської Русі «Руська правда». Цим документом було визначено права на земельні ділянки та їхню оренду. Про ефек-

тивний розвиток землеустрою на територіях західних земель нашої держави свідчить реформа у Великому князівстві литовському («Статут на волоки», 1557 р.).

Із 1842 року на землях України починає діяти російський збір законів. Подальший розвиток земельних відносин у нашій державі пов'язаний із ліквідацією кріпацтва в Росії у 1861 році, Столипінською земельною реформою, земельною реформою після 1917 року та земельною рефор-

мою, яка розпочалася 15 березня 1991 року. З розвитком земельних відносин розвивалася і наукова думка стосовно землеустрою. Враховуючи неоднозначні підходи щодо трактування поняття землеустрою у різні періоди, особливо в нинішній період докорінних змін у земельних відносинах в Україні, є необхідність наукового обґрунтування поняття сучасного землеустрою, його ролі у системі суспільно-економічних відносин нашої держави.

## Виклад основного матеріалу

**В** кожний період у суспільстві відпрацьовується відповідна концепція, яка визначає мету, завдання та шляхи соціально-економічного розвитку. Тобто економічні відносини диктують і напрями розвитку земельних відносин, які зумовлюють характер та принципи землеустрою як механізму їхньої реалізації. Держава встановлює закони, що визначають форми власності на землю, зміст і порядок землеустрою щодо регулювання земельних відносин та здійснення земельної політики.

Історія земельних відносин і землеустрою як науки, спираючись на сутність економічних законів розвитку суспільства у сфері користування, володіння й розпорядження землею, має конкретні етапи розвитку. Щоб їх пізнати та усвідомити історичні закономірності, необхідно шляхом узагальнення вивчити форми власності на землю, їхній розвиток, сутність, характер і принципи землеустрою.

Такі підходи до пізнання розвитку земельних відносин та землеустрою дають можливість науково обґрунтувати сутність

## Аналіз останніх наукових досліджень і публікацій

**П**итанням теорії й методології землеустрою присвячено роботи багатьох науковців, зокрема Д.І. Бабміндри, П.Ф. Веденічева, С.П. Войтенка, С.М. Волкова, М.О. Володіна, М.А. Гендельмана, Г.І. Горохова, Д.С. Добряка, Н.Г. Казьміра, А.Г. Мартина, Л.Я. Новаковського, П.М. Першина, А.Г. Тихонова, А.М. Третьяка, О.О. Шулейкіна та ін. Водночас залишається дискусійним широке коло питань подальшого розвитку землеустрою в Україні та його сутності, які значною мірою впливають на формування земельних відносин і запровадження сталого землекористування, підвищення ефективності використання та охорони земельних ресурсів, інвестиційної привабливості земель.

**МЕТА СТАТТІ** — проаналізувати сучасні проблеми й актуальні завдання землеустрою як наукової основи екологічнобезпечного землекористування і державної земельної політики в Україні.

землеустрою як соціально-економічного процесу суспільства, об'єктивно визначити закономірності організації використання й охорони земель як основного засобу виробництва у сільському лісовому господарстві та як територіально-просторового базису розвитку продуктивних сил.

На науку із землеустрою в Україні великою мірою впливала наукова школа Росії, а потім — Радянського Союзу впродовж усіх часів аж до 1991 року, тобто до проголошення незалежності нашої держави.

У післявоєнний період в Україні сформувалися чотири наукові школи з проблем землеустрою: у м. Києві — на чолі з академіком П.М. Першиним, Харкові — на чолі з професорами Г.І. Гороховим та В.О. Кірсановим, Одесі — на чолі з професором М.А. Гендельманом і в м. Львові — на чолі з професором О.О. Шулейкіним. Тематика названих наукових центрів не була належним чином скоординована.

Відзначаючи великий вклад у розвиток теорії землеустрою академіка П.М. Першина та його учня доктора економічних наук, професора П.Ф. Веденічева, необхідно наголосити, що вони зву-

жували сутність землеустрою, розглядаючи його «... як господарський акт, який виростає соціально в більш або менш складне економічне явище» (10, с. 283). Річ у тім, що і на той період роботи із землеустрою виконувалися не тільки для господарств, але й були задіяні в питаннях розміщення та розвитку інженерної й соціальної інфраструктур, інженерного облаштування території для захисту земель від ерозії та інших деградаційних процесів, формування природно-заповідних об'єктів із визначенням їхніх площ і меж тощо. Тобто землеустрої здійснювався з метою створення сприятливого навколишнього середовища, де відбувається процес праці та забезпечуються відповідні умови гармонійного розвитку людини.

**Необхідно** зазначити, що у 70-х роках минулого століття в Україні були науково обґрунтовані сутність, зміст і принципи планування й прогнозування використання земельного фонду шляхом розробки Генеральної схеми використання та охорони земельних ресурсів. На той час це був прорив у науковій думці щодо рівнів землеустрою, закономірно

виникала потреба в новому погляді на сутність і роль землеустрою у розвитку продуктивних сил держави. Крім того, суттєві недоліки Схем районного планування в розв'язанні питань ефективного розподілу, використання й охорони земель, які на той період широко розроблялися, зумовили необхідність першочергового усвідомлення нових спеціалізованих розробок щодо використання та охорони земельних ресурсів. Зазначено було зроблено перший крок до поглиблення теорії землеустрою щодо значного розширення сутності його від господарського рівня до загальнодержавного, а з часом і регіонального. Тобто в основу землеустрою покладено територіальний, а не господарський принцип, ураховуючи всі категорії земель держави, у тому числі й сільськогосподарського призначення.

Як реальне впровадження вказаної теорії у практику в Україні вперше з усіх республік колишнього Радянського Союзу було розроблено Генеральну схему використання земельних ресурсів на 1978-1990 роки. Головні питання, які висвітлювалися у ній, — це пріоритетні напрями використання земельного фонду на визначену перспективу, науково обґрунтований розподіл земель між галузями економіки згідно з розвитком продуктивних сил, відповідне організаційно-методичне та фінансове забезпечення передбачених (запрогнозованих) заходів.

Перспективи, що зумовлюються положеннями нового земельного законодавства та іншими нормативно-правовими документами, нові види робіт, які диктують реалії сьогодення, та публікації як у науковій літературі, так і в періодичній пресі (С.П. Войтенко, М.О. Володін, О.І.Ковалів, А.М. Третяк, А.М. Шворака та ін.) [2,3,8,11] потребують усвідомлення наукового бачення структури сучасного землеустрою в Україні й у зв'язку з цим — підготовки наукових та інженерно-технічних кадрів із землеустрою.

**ЗУПИНЮСЯ** на деяких публікаціях, в яких розглядаються проблеми сучасного землеустрою, питання термінології та його сутності. Так, у публікаціях доктора технічних наук, професора С.П. Войтенка, доктора технічних наук М.О. Володіна, доктора економічних наук, професора, членкора НААН України А.М. Третяка, кандидатів економічних наук О.І. Коваліва, А.М. Шворака сутність землеустрою трактується як різні поняття, а саме: землеустрій та землепорядкування, територіальний землеустрій, комплексний державний землеустрій та землепорядкування, зокрема лений землеустрій, еколого-ландшафтний землеустрій тощо.

Таке різноманіття у тлумаченні поняття й сутності землеустрою зумовлено, на мій погляд, недостатнім розвитком української мови щодо коректності перекладу іноземних слів, зокрема, таких як «землеустрій», яке вживається також і як поняття «землепоряд-

кування». Якщо звернутися до Великого тлумачного словника сучасної української мови [1], то в ньому землепорядкування (землерозпорядження, землеустрій) трактується як «сукупність заходів щодо організації землі й користування нею» [1, с. 363], а слово «устрій» — як «порядок, система організації чого-небудь». Тобто у зазначені терміни вкладається одне поняття. Разом із тим у цьому словнику (с. 1306) слова «впорядкувати, впорядження, впорядкування» розглядаються як «розвиток певних якостей, навичок постійною системною роботою, спроба опанувати якусь справу, набути певного досвіду» [1, с. 160]. Отже, найповніше відповідає сутності термінологія «землеустрій», яка більшою мірою і зафіксована відповідними статтями сучасного Земельного кодексу України та Закону України «Про землеустрій».

Щодо сутності землеустрою, яку стверджували С.П. Войтенко та М.О. Володін, то:

- по-перше, «процес територіального формування об'єктів землекористування» й механізм територіального планування «сформованих землекористувань» — це не що інше, як система організації території (яку так не сприймають указані науковці [2, с. 89] тільки, можливо, різних рівнів, скажімо, відповідного регіону чи підприємства;
- по-друге, і землеустрій, і земельний кадастр є складовими (механізмами) управління в галузі використання та охорони земельних ресурсів незалежно від того, чи це так звана планова економіка, чи ринкова, бо, як зазначається у статті 14 Конституції України, «земля є основним національним багатством, що перебуває під особливою охороною держави». Тому нелогічно землеустрій підміняти «земельним менеджментом» [3, с.29].

Не можна погодитися із висловлюванням А.М. Третяка, що «Система землеустрою у ході земельної реформи об'єктивно трансформується в систему управління землекористуванням» [11].

Землеустрій законодавчо визнано складовою (основоположним механізмом) управління у галузі використання та охорони земель (Розділ VII чинного Земельного кодексу України). Він виступає як механізм реалізації земельної реформи, маючи відповідні пріоритети в той чи інший період, які диктують і відповідні види робіт залежно від політики держави, організаційного та фінансового забезпечення. У зв'язку з цим нелогічно втрачати сутність і систему землеустрою й перетворювати його в систему управління.

**Враховуючи** історичний і практичний досвід трансформації земельних відносин у нашій державі, чинне земельне законодавство (Земельний кодекс України, Закон України «Про землеустрій» та ін.) й вищезазначені публікації щодо тлумачення землеустрою, виникає необхідність дати наукове обґрунтування класифікації сучасного землеустрою.

Сукупність видів робіт та їхній зміст, які об'єктивно зумовлювалися потребою суспільства до і після набуття Україною незалежності, та перспективи щодо подальшого вдосконалення землекористування і формування його сталого розвитку дають підставу класифікувати землеустрій на загальнодержавний, регіональний та місцевий рівні. Кожному рівню відповідають конкретні види робіт, їхня структура, зміст, значення і завдання.

Так, до загальнодержавного рівня землеустрою належать такі види розробок: установлення (відновлення) на місцевості кордону України, меж адміністративно-територіальних утворень (Автономна Республіка Крим, області), підготовка Загальнодержавної програми використання та охорони земель України, Національної програми охорони земель України, Генеральної схеми протиерозійних заходів, Генеральної схеми рекультивациі порушених земель України, Генеральної схеми консервації деградованих і малопродуктивних земель України, Схеми природно-сільськогосподарського районування.

Загальнодержавні програми використання та охорони земель передбачають раціоналізацію використання й охорони земельних ресурсів України, сталий розвиток землекористування, створення сприятливого навколишнього середовища, визначення пріоритетних напрямів реалізації державної політики у сфері землекористування. Генеральні схеми використання та охорони земель передба-

чають наукове обґрунтування розподілу земель між галузями економіки України, визначення державних пріоритетів у використанні земельних ресурсів та їхньої охорони, формуванні соціальної й інженерної інфраструктур, установа (відновлення) меж адміністративно-територіальних утворень (Автономна Республіка Крим, області).

Генеральні схеми протиерозійних заходів, рекультивациі порушених земель, консервації деградованих і малопродуктивних земель передбачають розробку системи заходів щодо стабілізації деградаційних процесів, поліпшення природних ландшафтів, відновлення та підвищення родючості ґрунтів визначенням територій з особливим природоохоронним, рекреаційним і заповідним режимами, застосування ресурсо- та енергозберігаючих технологій, лісомеліоративних заходів, гідротехнічних споруд.

Роботи, які виконують із землеустрою на загальнодержавному рівні, враховуючи їхнє виняткове національне значення, повинні розробляти державні наукові установи й за рахунок державного бюджету.

**Землеустрій** на регіональному рівні полягає в розробці Регіональних програм використання та охорони земель Автономної Республіки Крим, областей; Схем землеустрою адміністративних районів; Схем протиерозійних заходів Автономної Республіки Крим, областей, яружно-балкових систем, районів; Регіональних схем рекультивациі порушених земель, консервації деградованих і малопродуктивних земель Автономної Республіки Крим, областей, районів.

У названих Регіональних програмах розробляють заходи щодо оптимізації використання та охорони земель з урахуванням державних інтересів, історичних, соціально-економічних, еколо-

гічних, ґрунтових і природних особливостей.

У Схемах землеустрою адміністративних районів розробляють заходи щодо формування раціональної системи землеводіння та землекористування із усуненням недоліків у розташуванні земель, створення екологічно стійких ландшафтів і екосистем.

Роботи із землеустрою на регіональному рівні повинні виконувати державні наукові установи за рахунок державного та місцевого бюджетів.

**Землеустрій** на місцевому рівні полягає в організації території сільськогосподарських підприємств зі створенням просторових умов, що забезпечують еколого-економічну оптимізацію використання й охорони земель сільськогосподарського призначення, вдосконалення структури і розміщення сільськогосподарських угідь, систем сівозмін, сіножатей та пасовищезмін; розмежуванні у населених пунктах державної й формуванні комунальної власності земель територіальної громади; розробці системи заходів на конкретних земельних ділянках щодо збереження і поліпшення природних ландшафтів, відновлення й підвищення родючості ґрунтів, захисту від деградаційних процесів тощо; відведенні земельних ділянок із земель державної чи комунальної власності для суспільних потреб, потреб юридичних та фізичних осіб.

Роботи із землеустрою на місцевому рівні можуть здійснювати як державні, так і приватні установи, організації, які мають ліцензії на виконання робіт із землеустрою, за рахунок коштів місцевого бюджету, юридичних та фізичних осіб. Указану класифікацію підтверджено за круглим столом «Землеустрій — основа державної земельної політики України», який відбувся 6 березня 2006 року в Держкомземі України

[9]. У своєму виступі доктор економічних наук, професор, академік НААН України, Почесний землевпорядник України, заслужений діяч науки і техніки України Л.Я. Новаковський зазначав: «Прийняття Верховною Радою України у травні 2003 року Закону України «Про землеустрій» суттєвим чином змінило статус землеустрою в системі заходів держави щодо управління у галузі використання та охорони земельного фонду. В Законі цілком слушно підкреслюється, що саме землеустрій забезпечує реалізацію державної земельної політики. Чітко визначено систему землеустрою і його принципи, повноваження органів державної влади та органів місцевого самоврядування у сфері землеустрою.

**Важливим** у Законі є новий поділ землеустрою за рівнем його здійснення. Замість міжгосподарського, міжселищного, внутрішньогосподарського, кадастрового та інших видів землеустрою запроваджено його поділ на загальнодержавному, регіональному і місцевому рівнях із віднесенням до кожного з рівнів тієї чи іншої документації із землеустрою [9, с. 6].

Необхідно наголосити, що деякі науковці вносять плутанину в сутність землеустрою та його систему, підмінюють теоретичні основи методологією й методикою виконання різних видів робіт із землеустрою. Якщо при розробці різних рівнів землеустрою всі складові вирішують у тісному взаємозв'язку і комплексно, то це

не що інше, як методичний підхід до розробки проектних рішень із землеустрою. Якщо за певних умов пріоритети надають еколого-ландшафтним аспектам (принципам), то це не що інше, як методологічні основи проектування чи прогнозування. Адже територія нашої держави характеризується значною багатоманітністю природних умов: від неповторних польських ландшафтів до широких ланів Степу, від унікальних Карпатських гір до Південного берега Криму.

Піклуючись про успішне майбутнє держави, її сталий розвиток, необхідно, передусім, уміло й бережно розпоряджатися нашою українською землею, забезпечувати її раціональне та екологічнобезпечне використання.

## Висновки

**Обоснованы сущность современного землеустройства, его приоритеты в формировании государственной земельной политики Украины.**

**Substantiates the essence of modern land management, its priorities in the form of goal state land policy of Ukraine.**

**В**раховуючи історичний досвід, положення чинного земельного законодавства та реалії сьогодення, основним інструментом держави, покликаним забезпечити екологічнобезпечне та економічно ефективно використання земельних ресурсів, є землеустрій, який як важлива складова земельних відносин виступає дійовим державним механізмом в організації землі як засобу виробництва і відповідною мірою регулює суспільні відносини щодо користування, володіння й розпорядження землею.

Щодо епітетів, які деякі науковці різних рангів подають до землеустрою, то це не що інше, як плутанина та непорозуміння між такими поняттями, як принципи й методи проектних розробок із землеустрою, які притаманні регіональним особливостям залежно від ґрунтового покриття та природних умов.

## Література

1. Великий тлумачний словник української мови. — К.; Ірпінь: Перун, 2001. — 1440 с.
2. Войтенко С.П. Аналіз витоків землеустрою і чинників формування сучасного землевпорядкування / С.П. Войтенко, М.О. Володін: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. «Землевпорядна наука, виробництво і освіта ХХІ століття» (м. Київ, 20 квіт., 2001 р.). — К.: Ін-т землеустрою УААН, 2001. — С. 87-92.
3. Володін М. О. Принципи і закономірності розвитку земельного менеджменту: історія та сучасність / М.О. Володін // Землевпоряд. вісн. — 2002. — № 1. — С. 29-35.
4. Добряк Д.С. Концептуальні засади розвитку землеустрою / Д.С. Добряк // Землевпорядкування. — 2001. — № 1. — С. 27-32.
5. Добряк Д.С. Стан і перспективи розвитку землеустрою в Україні / Д.С. Добряк // Землевпорядкування. — 2002. — № 2. — С. 22-31.
6. Закон України «Про землеустрій»: прийнятий 22 травня 2003 року № 858-IV // Відом. Верхов. Ради України (ВВР). — 2003. — № 36. — Ст. 282.
7. Земельний кодекс України: прийнятий 25 жовтня 2001 року № 2768-III // Відом. Верхов. Ради України (ВВР). — 2002. — № 3-4. — С. 27.
8. Земельні ресурси України в контексті реформування земельних відносин: сьогодення та майбутнє: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. з нагоди святкування 50-річчя системи н.-д. та проектн. ін-тів землеустрою. — К.: Урожай, 2011. — 132 с.
9. Землеустрій — основа державної земельної політики України: матеріали круглого столу // Землевпоряд. вісн. — 2006. — № 1. — С. 2-24.
10. Перший П.М. Нариси аграрних проблем будівництва соціалізму / П.М. Перший. — К.: Наук. думка, 1973. — С. 283.
11. Третяк А.М. Антологія земельних отношений, землеустройства, земельного кадастра, охраны земель и экологического землеиспользования в Украине: в 5 т. — Т. 2. Землеустройство / А.М. Третяк. — К.: ЦЗРУ, 2009. — 476 с.