

УДК 349.4 (477)

Г. І. Грещук,

к. е. н., доцент, доцент кафедри геодезії і геоінформатики,  
Львівський національний аграрний університет, м. Дубляни

## СУТНІСТЬ ЗЕМЛЕУСТРОЮ ТА ЗЕМЛЕВПОРЯДКУВАННЯ: КОНЦЕПТУАЛЬНИЙ ПІДХІД

G. Hreschuk,

Candidate of Economic Sciences, associate professor Associate Professor at the department of Geodesy  
and Geoinformatics Lviv National Agrarian University, Dubliany

### THE ESSENCE OF LAND MANAGEMENT: THE CONCEPTUAL APPROACH

У статті розкрито особливості використання понять "землеустрій" та "землеупорядкування". Визначено причини виникнення суперечностей та надано рекомендації щодо вдосконалення понятійного апарату вітчизняного законодавства в сфері землеустрою. Чинне законодавство нашої країни трактує ці два терміни як синоніми, хоча деякі науковці вказують на хибність такого підходу та розглядають їх як окремі категорії. Подолання термінологічного протиріччя підвищить ефективність наукового обґрунтування землеупорядкування в Україні та забезпечить раціоналізацію заходів з землеустрою. В статті запропоновано вживати терміни "землеустрій" та "землеупорядкування" наступним чином: коли мова йде про заходи, які направлені на регулювання земельних відносин, організацію певних територій, то доцільно вживати термін "землеустрій", якщо ж мова йде про процес перетворення земельних відносин, зміну якісних чи кількісних показників розвитку земельних відносин та організації ефективного використання земельних ресурсів, то такий процес доцільно називати "землеупорядним".

In the article author described the features of using the concepts of "land management" in Ukraine. Determined causes of contradictions and described the possible ways for improving the conceptual apparatus of national legislation in the part of land management. Current legislation of our country treats these two terms interchangeably, although some scientists point to the fallacy of this approach, and consider them as separate categories. Overcoming terminological contradictions improve the efficiency of land management in Ukraine and provide rationalization of land management measures. The author proposed to separate two meaning of "land use": when it means the measures that aimed at land relations regulating or certain areas organization, it is the first meaning. When it means the process of transformation of land relations, shift quality or quantity indicators of land relations development and an efficient use of land resources, then the process is advisable to call "land management" in its second meaning.

*Ключові слова: земля, землеустрій, землеупорядкування, земельні відносини, термінологія.*  
*Key words: land, land management, land relations, terminology.*

#### ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Сучасні умови господарювання вимагають від наукової спільноти активних дій. Реформування економіки нашої країни з огляду на складну економічну ситуацію сягає свого піку та потребує рішучих кроків від уряду, при чому забезпечення раціональності та ефективності таких кроків можливе лише за рахунок їх наукового обґрунтування, точності та недвозначності.

Необхідною умовою для забезпечення збалансованої ефективності прийняття управлінських рішень у сільськогосподарській галузі є формування високого рівня технічного та інформаційного забезпечення, який забезпечується організацією документації з землеустрою та оцінки земельних ресурсів. Саме документація з землеустрою забез-

печує ефективну організацію земельних відносин між суб'єктами господарювання, державою та суспільством від загальнодержавного рівня до окремої земельної ділянки зі своїми характеристиками. Окрім цього, документація з землеустрою здатна забезпечити встановлення меж об'єктів земельної власності, формування територій природо-заповідного, історико-культурного, оздоровчо-рекреаційного призначення, обмеження видів господарської діяльності з метою збереження якісних характеристик земельних ресурсів та забезпечення сталого розвитку.

На жаль, так і не вирішеним лишається питання застосування термінів "землеустрій" та "землеупорядкування" в сучасній науковій літературі. Деякі автори наголошують на повній ідентичності

даних понять та стверджують, що їх можна застосувати одночасно, інші ж — стверджують, що ці поняття відрізняються своєю суттю, а неправильне їх застосування матиме негативні наслідки для ефективності діяльності економічних механізмів в аграрній сфері. Тому сьогодні неймовірно важливо визначити суть кожного з понять та висвітлити різницю між "землеустроєм" та "землепорядкуванням".

### АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ ТА ПУБЛІКАЦІЙ

Питанням землеустрою та землепорядкуванням в Україні та за кордоном займаються С.М. Волков [2], Т.В. Лісова [4], А.Я. Новаковський, Р.В. Тихенко [5], А.М. Третяк [6] та інші.

Т.В. Лісова в своїх роботах висвітлювала роль землеустрою як засобу охорони земель сільськогосподарського призначення. В той же час, автор застосовувала поняття "землепорядкування" відносно необхідності застосування землепорядкових робіт на ділянках землі. Р.В. Тихенко розглядав землеустрій як наукову основу організації екологічного використання та охорони земельних ресурсів. На його думку, саме землеустрій повинен стати головним інструментом держави в питанні забезпечення економічного та екологічного використання землі. Окрім цього, автор застосовує і поняття землепорядкування, розуміючи під ним стан використання земельних ресурсів, який можна досягти шляхом землеустрою, описує землепорядні заходи та рішення. А.М. Третяк в своїх працях розглядає землеустрій та землепорядкування як дві окремі категорії, прив'язуючи проведення землеустрою до сільських територій, а землепорядкування до новостворених сільськогосподарських підприємств.

Проте навіть дослідники, що розглядають у своїх працях обидві категорії, не приділяють достатньої уваги визначенням та поняттям, не розкривають їх суть та, що найголовніше, не зазначають відмінності між двома поняттями.

### ПОСТАНОВКА ЗАВДАННЯ

Аналіз наукових досліджень виявив недостатній рівень висвітлення проблеми застосування термінів "землеустрій" та "землепорядкування". Основним завданням дослідження є визначення особливостей використання в науковій літературі термінів "землеустрій" та "землепорядкування", розкриття їх економічної сутності та доречності застосування в тому чи іншому випадку в наукових дослідженнях.

### ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ ДОСЛІДЖЕННЯ

Питання землеустрою та землепорядкування далеко не нові, а мають глибокі коріння в історії. В найпростіших формах землеустрій почав своє існування одночасно з початком використання

землі для задоволення потреб суспільства. Більш чіткі форми землеустрій отримав ще в XVII столітті, коли за допомогою нього вирішувались межові, картографічні, облікові та статистичні питання. Розвиток земельних відносин лише посилив важливість ефективно організованого землеустрою, особливо сьогодні, в процесі побудови ринкових відносин на території нашої країни. Виникають все нові і нові задачі, рішення яких можливо знайти лише за рахунок ефективної організації землеустрою.

Перш за все, потрібно звернутись до офіційних джерел та розглянути позицію держави стосовно цього питання. Закон України "Про землеустрій" [1] розкриває поняття "землеустрій" як 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.

Поняття "землепорядкування" в Законі не пояснюється взагалі, проте неодноразово згадується професія інженер-землепорядник, а документація з землеустрою має також і іншу назву — землепорядна документація. Тобто законодавство нашої країни трактує ці два терміни як синоніми, хоча науковці розглядають їх як окремі категорії.

Одночасно з розвитком земельних відносин відбувався розвиток землеустрою та зростала кількість присвячених його розвитку наукових праць. Оскільки досі існує певна неоднозначність в підходах до трактування поняття землеустрою та землепорядкування, сьогодні, в період істотних змін у формуванні та розвитку земельних відносин на території нашої країни, виникла необхідність наукового обґрунтування використання понять землеустрою та землепорядкування, їх значення в системі суспільно-економічних відносин в Україні.

На сьогодні опубліковано безліч наукових праць, в яких поняття землеустрою та землепорядкування абсолютно синонімічні. Проте також є вчені, які приділяють особливу увагу цьому питанню. Наприклад, Добряк Д.С. у своїй праці [3] піднімав питання термінологічного та понятійного апарату в сфері землеустрою та землепорядкування. В своїх працях вчений зазначає, що існують різні трактування поняття землеустрою, а саме: землеустрій та землепорядкування, територіальний землеустрій, комплексний державний землеустрій та землепорядкування, еколого-ландшафтний землеустрій тощо.

Причиною відсутності єдиного підходу до тлумачення поняття та сутності землеустрою на сьогоднішній день є певна особливість української мови в частині повноцінного перекладу слів іноземного походження. В цьому випадку виникає протиріччя, коли однаковий сенс мають такі по-

няття, як "землеустрій" та поняття "землепорядкування". Потрібно констатувати факт, що в сучасній економічній науковій літературі поняття "землепорядкування" застосовується не зовсім коректно, оскільки, згідно контексту, автори мають на увазі "землеустрій". Це вносить плутанину в саму сутність землеустрою та функціонування його системи в цілому, оскільки подібні неточності в понятійному апараті не лише розхитують теоретичні основи методології та методики виконання різних видів робіт із землеустрою, а й значно ускладнюють процес розвитку та удосконалення системи землеустрою в Україні.

Вирішувати ці питання потрібно комплексно на різних рівнях землеустрою, коли всі складові знаходяться у тісному взаємозв'язку. Це дозволить розробити ефективний методичний підхід до впровадження проектних рішень із землеустрою. Ефективне землепорядкування неможливе без правильної організації землеустрою на всіх рівнях, від стадії проектування та прогнозування до стадії контролю за виконанням прийнятих рішень. Це дозволить повністю розкрити потенціал надзвичайно багатих територій нашої держави, які при цьому характеризуються значною багатоманітністю природних умов.

Як зазначає С.М. Волков [2], "землепорядкування" — це визначений законом процес з технічного, економічного і юридичного оформлення виставлення і вилучення земель, утворення нових, впорядкування існуючих і визначення меж спеціальних земельних фондів, землеволодінь і землекористувань, внутрішньою будовою їх території, покликаній привести використання землі у відповідність з існуючим земельним ладом".

На нашу думку, таке протиріччя виникає в результаті перекладу радянського законодавства після набуття Україною незалежності. Якщо розглянути сучасні закони Російської Федерації, то можна зробити висновок, що в Росії не існує двох окремих понять, а має місце лише одне — "землеустройство", що в українському перекладі звучить як "землеустрій", а професія людини з "інженера-землеустроителя" в перекладі перетворилась на "інженера-землепорядника".

У світлі цього стає зрозумілою позиція чинного законодавства, де документи з землеустрою називають також і землепорядниками. По-суті, це одні і ті ж документи, а терміни "землеустрій" та "землепорядкування" в цьому випадку — синоніми. Такої ж думки дотримуються і ті вчені, які отождожують ці поняття та в одному випадку пе-



**Рис. 1. Порядок використання понять "землеустрій" та "землекористування" в наукових дослідженнях**

Джерело: власна розробка автора.

рекладають "землеустройство" як "землеустрій", а в іншому — як "землепорядкування".

Проблема криється в тому, що російське слово "устройство" має подвійне значення і в залежності від контексту може означати і "устрій", що описує статичний стан об'єкта в конкретний час та в конкретному місці, і "впорядкування", що описує динамічний процес перетворення об'єкта під дією зовнішніх сил з метою задоволення більшої кількості потреб.

З огляду на це, вважаємо за доцільне вживати терміни "землеустрій" та "землепорядкування" наступним чином: коли мова йде про заходи, які направлені на регулювання земельних відносин, організацію певних територій, то доцільно вживати термін "землеустрій". Якщо ж мова йде про процес перетворення земельних відносин, зміну якісних чи кількісних показників розвитку земельних відносин та організації ефективного використання земельних ресурсів, то такий процес доцільно називати "землепорядним".

Для ефективного забезпечення охорони земельних ресурсів необхідно створити та впровадити системний комплекс природоохоронних заходів, на що і покликаний землеустрій. Такі заходи здатні забезпечити найважливіші напрями розвитку: планування та організацію раціонального використання та охорони земельних ресурсів, забезпечення процесів науково-обґрунтованого зонування території, визначення правових адміністративних зон, забезпечення землепорядкування та всебічного розвитку територій. Втілення в життя запланованих заходів з землеустрою дозволить підвищити ефективність використання земельних ресурсів у сільськогосподарському виробництві, раціонально використовувати природній та економічний потенціал території, забезпечити справедливий розподіл земельних ресурсів між різними галузями та адміністративними рівнями, врахову-

ючи особливості кожного регіону при плануванні заходів з землеустрою.

### ВИСНОВКИ ТА ПРОПОЗИЦІЇ

Економічний механізм регулювання земельних відносин з приводу користування земельними ресурсами для задоволення потреб суб'єктів господарювання та суспільства складається з багатьох елементів та систем. Він регулює організаційні, економічні, територіальні, екологічні та соціальні аспекти земельних відносин за допомогою взаємопов'язаних важелів, інструментів, стимулів, чинників та напрямів діяльності, які за умови ефективної взаємодії здатні забезпечити реалізацію очікуваного результату. Не останню роль в організації роботи такого надзвичайно важливого економічного механізму відіграє понятійний апарат у складі теоретичного забезпечення функціонування механізму.

Згідно з результатами нашого дослідження, встановлено причини та наслідки виникнення протиріччя у понятійному апараті стосовно термінів "землеустрій" та "землепорядкування", визначено рамки та приклади використання кожного з цих термінів. Подолання термінологічного протиріччя підвищить ефективність наукового обґрунтування землепорядкування в Україні та забезпечить раціоналізацію заходів з землеустрою.

Ситуація, яка склалась сьогодні, частково зумовлена відсутністю комплексного підходу до забезпечення теоретичної складової економічних механізмів, які функціонують у галузі сільського господарства, оскільки для забезпечення розвитку сільськогосподарського виробництва необхідно приймати науково обґрунтовані управлінські рішення. Інформація для успішного управління територіями формується, накопичується та узагальнюється в державних кадастрах, на основі цієї інформації розробляються та плануються заходи з землеустрою. Достовірність та наукове обґрунтування такої інформації — запорука ефективного розвитку землепорядкування та земельних відносин взагалі.

Землеустрій необхідно розглядати як сталу категорію, як інструмент забезпечення ефективної організації земельних відносин з приводу використання землі для задоволення матеріальних потреб. При цьому землепорядкування — категорія динамічна, яка характеризує зміни в земельних відносинах та демонструє підвищення ефективності розподілу, організації та використання земельних ресурсів.

Тобто можна ствердити, що землеустрій — це інструмент забезпечення землепорядкування, і правильно організований землеустрій є запорукою ефективного здійснення землепорядкування. Такий підхід дозволить уникнути протиріччя у процесі удосконалення теоретичного та практичного забезпечення організації землеустрою та ефективного здійснення процесу землепорядкування.

### Література:

1. Закон України "Про землеустрій": [Електронний ресурс] / Офіційний сайт Верховної Ради України. — Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/858-15/>

2. Волков С.М. Землеустройство [Текст]: учебник для студентов высших учебных заведений по землеустроительным специальностям. Т. 1. Теоретические основы землеустройства / С.Н. Волков. — М.: Колос, 2001. — 496 с.

3. Добряк Д.С. Проблеми сучасного землеустрою / Д.С. Добряк // Землепорядний вісник. Державний комітет України по земельних ресурсах. — Київ, 2012. — № 1. — С. 30—34.

4. Лісова Т.В. Землеустрій як засіб охорони та відновлення земель сільськогосподарського призначення / Т.В. Лісова // Розвиток організаційно-правових форм господарювання в аграрному секторі: матеріали "круглого столу", присвяч. пам'яті проф., д-ра юрид. наук, акад. НАПрН України О.О. Погрібного. — Харків, 2014. — С. 117—119.

5. Тихенко Р.В., Колесник А.М. Землеустрій як наукова основа організації еколого безпечного використання та охорони земельних ресурсів / Р.В. Тихенко, А.М. Колесник // Землеустрій, кадастр і моніторинг земель. — 2012. — № 3—4. — С. 28—32.

6. Третяк А.М. Основні напрями змін та удосконалення державної земельної політики в Україні / А.М. Третяк // Національна безпека і оборона. — 2009. — № 3. — С. 58—63.

### References:

1. The Verkhovna Rada of Ukraine (2003), The Law of Ukraine "On land management", available at: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/858-15/> (Accessed 23 November 2016).

2. Volkov, S.N. (2001), Zemleustrojstvo [Land management], Colos, Moscow, Russia.

3. Dobriak D.C. (2012) "Problems of modern land management", Zemleporiadnyj visnyk, vol. 1, pp. 30—34.

4. Lisova, T.V. (2014), "Land management as instrument for protection and recovery of agricultural land", Rozvytok orhanizatsijno-pravovykh form hospodariuvannia v ahrarnomu sektori [Development of organizational forms of management in the agricultural sector], Kharkov, Ukraine, pp. 117—119.

5. Tykhenko, R.V. Kolesnyk, A.M. (2012), "Land Management as a scientific basis of ecologically safe use and protection of land resources", Zemleustrij, kadastr y monitorynh zemel' [Land management, land cadastre and the monitoring], Kyiv, Ukraine, vol. 3—4, pp. 28—32.

6. Tretiak, A.M. (2009), "Main directions of change and improvement of the state land policy in Ukraine", Natsional'na bezpeka i oborona [National Security and Defence], Kyiv, Ukraine, vol. 3, pp. 58—63.

*Стаття надійшла до редакції 29.11.2016 р.*