

---

---

# ЗЕМЛЕУСТРІЙ

---

---

УДК 332.32

## ЗЕМЛЕУСТРІЙ ЯК ОСНОВНИЙ МЕХАНІЗМ ФОРМУВАННЯ ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН В УМОВАХ ТРАНСФОРМАЦІЙНОЇ ЕКОНОМІКИ

**Дорош Й.М.**, доктор економічних наук

*ДП «Київський науково-дослідний та проектний інститут землеустрою»*

*Головними підсумками реалізації державної земельної політики є ефективне формування і регулювання земельних відносин шляхом здійснення землеустрою. Запропоновано модель структури складових землеустрою як основного механізму формування та регулювання земельних відносин в Україні.*

**Постановка проблеми.** В сучасних умовах характер і зміст земельних відносин постійно змінюються. Так, у результаті встановлення множинності форм власності на землю, залучення певної частини земель у систему ринкового обігу шляхом укладення цивільно-правових угод із землею вони набувають дедалі складнішої моделі свого функціонування. Слід виділити також умови існування земельних відносин: неоднорідність земельних ресурсів за якісним складом, наявність земельних ділянок і прав на них, функціонування економічних, екологічних, сільськогосподарських, містобудівних та інших відносин власності на землю (земельні ділянки). Територіальне розміщення об'єкта земельних відносин зумовлює їхній поділ за характером існування на національний, регіональний, місцевий (локальний).

**Мета статті** — дослідити історичну ретроспективу значення землеустрою і тих

функцій, які були покладені в основу цього процесу.

**Виклад основного матеріалу.** Залежно від виду об'єкта земельних відносин та специфіки землі, категорій земель і земельних ділянок, їхнього правового режиму проявляються й форми земельних відносин. Поєднання форм проявлення земельних відносин і забезпечення балансу інтересів суб'єктів — головне завдання землеустрою. Останній визначається як система прогнозно-планувальних, проектно-технічних пропозицій та заходів, спрямованих на прийняття управлінських рішень у сфері земельних відносин органами державної законодавчої й виконавчої влади, місцевого самоврядування, землевласниками і землекористувачами, метою яких є встановлення меж адміністративно-територіальних утворень, територій з особливими природними, історичними, культурними та іншими властивостями, меж земельних ділянок зем-

левласників і землекористувачів, правового статусу земель та забезпечення їх раціонального екологічно збалансованого використання шляхом установаження обмежень й обтяжень.

Разом із тим, за визначенням А.М. Третьяка [12], землеустрій утратив державний характер, що призвело до серйозних негативних наслідків, пов'язаних із прогресуючим погіршенням якісного стану та використання основного національного багатства країни — землі. Послаблення ролі держави у здійсненні технологічного землекористування спричинило втрату функції планування використання й охорони земель як головної у системі управління земельними ресурсами. На нинішньому етапі в держави немає програми використання та охорони земельних ресурсів на загальнонаціональному рівні, чіткої науково обґрунтованої позиції стосовно формування землеволодінь і землекористувань, обмежень та обтяжень при використанні земель, прогнозу наслідків здійснення заходів щодо реформування земельних відносин. Тому дуже важливо дослідити роль землеустрою в історичному аспекті.

Так, у Російській імперії спочатку застосовувався термін межкування, під яким розуміли сукупність дій, при виконанні яких межа земельної ділянки встановлювалася в натурі, закріплювалася межовими знаками та описувалася так, щоб у майбутньому її можна було відновити в тих же самих межах. Так, у результаті генерального межкування при імператриці Катерині II до 1796 року були обмежені 22 губернії, або 141 млн десятин землі [1].

Поняття землеустрою виникло на початку ХХ ст., що пов'язано зі здійснен-

ням реформ у Російській імперії, зокрема Столипинської. Відповідно до п. 2 Циркуляра Головноуправляючого Землеустройствомъ и Земледелиемъ Землеустройствомъ Учрежденіямъ отъ 19.06.1911 года № 50 «Объ основных началахъ землеустройства» кінцевою метою землеустрою було формування одноосібних володінь у зручних для вигідного здійснення праці межах і загальне впорядкування земельних відносин на основі поваги до прав, праці та власності [10].

Ураховуючи наведене, поняття землеустрою уже в той період стало ширшим, ніж межкування, а землеустрій виконував функції не тільки формування нових земельних ділянок при передачі їх у власність, але й внутрішньогосподарський устрій на земельних ділянках власників із метою їх найефективнішого використання в економічному аспекті. Таким чином, виокремилася ще одна функція землеустрою — економічна.

У радянські часи функції землеустрою розширилася, зокрема з'явилася містобудівна. Так, у Земельному кодексі УРСР 1922 року в частині IV, яка мала назву «Про землеустрій і переселення», наведено визначення поняття землеустрою через його мету, яка полягала у впорядкуванні існуючих землекористувань і створенні нових згідно з правами на землю й вимогами господарсько-технічної доцільності [5]. Відповідно до статті 144 цього Кодексу завданням землеустрою було створення для селянського господарства найбільших зручностей у землекористуванні шляхом усунення черезсмужжя, далекоземелля та інших незручностей землекористування.

Крім того, в науковій літературі почали ширше розуміти значення землеустрою. Наприклад, С.П. Кавелін визначав землеустрій як сукупність правових, економічних і технічних заходів, спрямованих на раціональну організацію як території всієї країни, так і окремих її частин із метою пришвидшення прогресивного розвитку народного господарства [7].

Водночас у статті 148 Земельного кодексу Української РСР від 8 липня 1970 року землеустрій визначається як такий, що включає систему заходів, спрямованих на здійснення рішень державних органів у галузі користування землею [4]. Його завданнями є організація найповнішого, науково обґрунтованого, раціонального й ефективного використання земель, підвищення культури землеробства та охорони земель. Тобто із прийняттям зазначеного Кодексу юридично додатково закріплювалася екологічна функція землеустрою. При цьому землеустрій став комплексним стадійним процесом, який складався з прогнозування, планування, проектування й авторського нагляду.

Відповідно до статті 99 Земельного кодексу Української РСР від 18 грудня 1990 року № 561-XII, землеустрій визначено як систему заходів, спрямованих на здійснення положень земельного законодавства, рішень рад народних депутатів щодо організації використання та охорони земель, створення сприятливого екологічного середовища і поліпшення природних ландшафтів [3].

Згідно зі статтею 182 вказаного документа землеустрій — це сукупність соціально-економічних та екологічних заходів, спрямованих на регулювання

земельних відносин та раціональну організацію території адміністративно-територіальних утворень, суб'єктів господарювання, що здійснюються під впливом суспільно-виробничих відносин і розвитку продуктивних сил.

У контексті досліджуваної проблематики також необхідним є звернення до теоретичних напрацювань науковців, підходи до визначення поняття землеустрою яких змінювалися залежно від періоду вивчення цієї проблематики, що зумовлено еволюцією поглядів стосовно ролі та функцій землеустрою.

Л.Я. Новаковський і А.М. Третьак розглядають землеустрій як соціально-економічний процес цілеспрямованої організації території й засобів виробництва, що нерозривно пов'язані із землею, який відбувається під впливом розвитку продуктивних сил і виробничих відносин у суспільстві [9, 13]

Т.В. Лісова стверджує, що землеустрій є системою правових норм, які спрямовані на регулювання суспільних відносин у сфері управління використанням й охороною земель і здійснення комплексу відповідних дій щодо виникнення й припинення права власності та права користування ними, забезпечення раціонального, сталого, екологічно збалансованого їх використання й охорони з метою забезпечення гарантій прав на землю [8].

На думку П.Г. Казьміра, землеустрій — це складний соціально-економічний процес, що реалізується через механізм інженерно-технічних, організаційних, екологічних і земельно-правових заходів, які знаходяться у тісному взаємозв'язку, відображаються в землепорядних розробках (схемах, проектах)

і забезпечують управління та еколого-економічне землекористування [11].

А.Г. Мартин зазначає, що сучасний землеустрій є інжиніринговою діяльністю, яка має характеризуватися ефективними проектними рішеннями, що дадуть змогу сформувати в Україні територіальні, екологічні й соціально-економічні передумови сталого розвитку.

На наш погляд, наведені трактування у прикладному аспекті не повною мірою відображають суть сучасного землеустрою, зокрема базові функції, які він тепер виконує. На нинішньому етапі розвитку земельних відносин землеустрій виконує інженерно-технічні, соціальні, економічні, адміністративно-управлінські, правові, екологічні, містобудівні, прогнозно-планувальні, інноваційні, інвестиційні, інформаційні функції, що реалізуються через відповідні засоби аналогічного характеру.

Для розкриття сучасного змісту поняття землеустрою необхідно визначити його мету та функції.

Мета землеустрою полягає в забезпеченні раціонального використання й охорони земель, створенні сприятливого екологічного середовища і поліпшенні природних ландшафтів [6]. У зв'язку з тим, що основою ефективності землеустрою є суспільне виробництво, він повинен бути головним важелем держави в здійсненні земельних перетворень.

У спеціальній літературі сформувався думка щодо категорії землеустрою як практичного заходу. Зокрема, це підтверджується основним змістом землеустрою згідно зі статтею 184 Земельного кодексу України, що включає: встановлення (відновлення) на місцевості меж адміністративно-територіальних утво-

рень, землеволодінь і землекористувань; розроблення загальнодержавної та регіональних програм використання й охорони земель; складання схем землеустрою, розроблення техніко-економічних обґрунтувань використання та охорони земель відповідних адміністративно-територіальних утворень; обґрунтування встановлення меж територій з особливими природоохоронними, рекреаційними і заповідними режимами; складання проектів упорядкування існуючих землеволодінь і землекористувань та створення нових; розроблення проектів відведення земельних ділянок; установа в натурі (на місцевості) меж земельних ділянок; підготовку документів, що посвідчують право власності або право користування землею; складання проектів землеустрою, які забезпечують еколого-економічне обґрунтування сівозмін, упорядкування угідь, а також розроблення заходів щодо охорони земель; розроблення іншої землевпорядної документації, пов'язаної з використанням та охороною земель; здійснення авторського нагляду за виконанням проектів з використання й охорони земель [2].

Разом із тим А.М. Третяк зазначає, що організація використання землі потребує глибшого розуміння цього явища. Тому потрібна низка компонентів, що характеризують природне середовище, без яких продукування рослин неможливе. Це, насамперед, гумус, вода, повітря, теплова і сонячна енергія. У зв'язку з цим він стверджує, що земельний устрій країни включає такі поняття, як земельні відносини й організація території. Земельний устрій — це земельний лад, тобто комплекс земельних відносин певної країни, який визначається системою

володіння та користування землею, а також принципами організації території.

Недосконалість здійснення земельної реформи пов'язується, передусім, із надмірними сподіваннями щодо ролі приватної власності на землю як самодостатнього механізму ефективного землекористування і стимулювання ефективного господарювання. При цьому не враховували факторів соціальної сфери, недооцінювали ролі та значення системи землеустрою в регулюванні ринкових земельних відносин, що спричинило спотворення відповідних організаційно-адміністративних механізмів.

Так, до 1990 року система землеустрою орієнтувалася на державу з плановою економікою, адміністративно-командною системою управління, централізованим розподілом ресурсів. Значення землеустрою полягало у міжгалузевому перерозподілі земель, а також в організаційно-господарському й організаційно-територіальному впорядкуванні земель сільськогосподарських підприємств із метою виконання державного замовлення з виробництва сільськогосподарської продукції [12]. Уже в процесі формування нових земельних відносин у наступні роки практично не виконувалися роботи з планування земель та внутрішньогосподарського землеустрою.

Відсутність науково обґрунтованої концепції розвитку землеустрою, зростаючі обсяги й пришвидшені темпи земельних перетворень, економічний і правовий нігілізм призвели до того, що земельні відносини формувалися непослідовно й безсистемно, без відповідного забезпечення і необхідного правового, економічного та екологічного обґрунтування, дотримання вимог раціонального використання земель.

Як наслідок виникли проблеми, які були визначені фахівцями ДП «Київський науково-дослідний та проектний інститут землеустрою» на основі проведеного дослідження стану використання земельних ділянок, одержаних громадянами в розмірі земельних часток (паїв) у результаті приватизації земель колишніх колективних сільськогосподарських підприємств Київської області. Об'єктом дослідження обрано типові території (сільські ради) в приміській зоні Києва, поліській і лісостеповій природно-сільськогосподарських зонах області, які репрезентують повний спектр її природних й агровиробничих умов (табл.).

Наведені показники свідчать, що в поліській природно-сільськогосподарській зоні не використовується близько половини сільськогосподарських угідь. На цій території розвинуті дернові, дерново-підзолисті та сірі ґрунти. Вони мають невисоку природну родючість, тому вирощувати тут сільськогосподарські й технічні культури є затратним і нерентабельним. На поліських територіях, враховуючи їхній природно-економічний потенціал, може розвиватися сільське господарство при фінансовій підтримці держави та залученні інвестицій з упровадженням інноваційних технологій щодо розвитку й відтворення притаманної досліджуваному регіону спеціалізації сільського господарства — вирощування льону, хмелю, картоплі, овочів, ведення молочного тваринництва тощо.

У приміській зоні Києва в обхід мораторію стихійно формувався ринок земель. Значна кількість земельних ділянок сільськогосподарського призначення була продана зі зміною цільового призначення здебільшого для житлової та громадської забудови, ведення садівниц-

**Порівняльна характеристика стану землекористування  
в різних фізико-географічних зонах Київської області**

Показники щодо використання земель	Приміська зона (Білогородська сільська рада Киево-Святошинського району)		Поліська зона (Мар'янівська сільська рада Макарівського району)		Лісостепова зона (Великокрупільська сільська рада Згурівського району)	
	га	%	га	%	га	%
Загальна площа земель, переданих у колективну власність	2608,68	100,0	1677,1	100,0	3199,9	100,0
Землі, передані у власність громадян у розмірі земельної частки (паю)	2445,18	93,7	1532,2	91,4	3002,26	93,8
Землі, що не підлягали паюванню (господарські двори, дороги, лісосмуги та ін.)	163,5	6,3	144,9	8,6	197,64	6,2
Земельні ділянки, які використовуються індивідуально їхніми власниками	–	–	6,6	0,4	202,94	6,8
Земельні ділянки, передані в оренду для сільськогосподарського виробництва	–	–	878,8	57,4	2787,22	92,8
У тому числі:						
товариствам	–	–	–	–	2184,9	72,8
агрофірмам	–	–	878,8	57,4	584,32	19,5
фермерським господарствам	–	–	–	–	18,0	0,6
Продані земельні ділянки зі зміною цільового призначення	1558,08	63,7	192,2	12,5	–	–
У тому числі для:						
будівництва й обслуговування житлового будинку	1526,3	62,4	–	–	–	–
промислового будівництва	28,02	1,1	–	–	–	–
комерційного використання	1,84	0,1	–	–	–	–
змішаного використання	1,92	0,1	–	–	–	–
садівництва	–	–	63,45	4,1	–	–
Продані земельні ділянки без зміни цільового призначення	–	–	128,75	8,4	–	–
Земельні ділянки, які не використовуються	2445,18	100,0	647,0	42,2	12,1	0,4
У тому числі:						
продані земельні ділянки	1558,08	63,7	192,2	12,5	–	–
земельні ділянки власників земельних часток (паїв)	887,1	36,3	454,8	29,7	12,1	0,4

тва, комерційного і промислового використання. Зміна відбувалася без затвердженого комплексного плану розвитку території, зонування земель, науково обґрунтованого розміщення продуктивних сил регіону, про-

ходила не системно, а локально й епізодично. При цьому не враховувалися інженерне оснащення території, її енергозабезпечення, водозабезпечення, транспортні мережі тощо; не приділялася належна увага питанням

соціального розвитку території та заходам щодо охорони і збереження довкілля. Як наслідок значні площі земель із зміненням цільовим призначенням залишаються незатребуваними.

Лісостепова природно-сільськогосподарська зона Київщини відрізняється від поліської вищою ефективністю використання сільгоспугідь як індивідуально їхніми власниками, так і орендарями. Не використовується лише незначна частина земель (1–3%) що, як правило, не затребувані або так звані відмерлі земельні частки (паї). Висока інтенсивність використання земель цієї території пояснюється, насамперед, значною потенційною родючістю ґрунтів, що забезпечує окупність витрат при вирощуванні сільськогосподарської продукції.

На нашу думку, порівняну стабільність і сталість землекористування в конкретній ситуації забезпечило розроблення експериментального проекту впорядкування території Великокрупільської сільської ради, еколого-економічного обґрунтування сівозмін і впорядкування угідь ТОВ «Українська молочна компанія» на території Згурівського району Київської області. Це сприяло стабілізації не тільки економічного стану підприємства, але й досягненню інших цілей, зумовлених характером земельних відносин щодо здійснення підприємством сільськогосподарського виробництва, а саме: забезпечення інтересів власників земельних часток (паїв), створення робочих місць, наповнення державного та місцевого бюджетів тощо.

Разом із тим розвиток сільськогосподарського виробництва в іншій частині лісостепової зони характеризується значним дисбалансом між галузями рослинництва і тваринництва — домінуван-

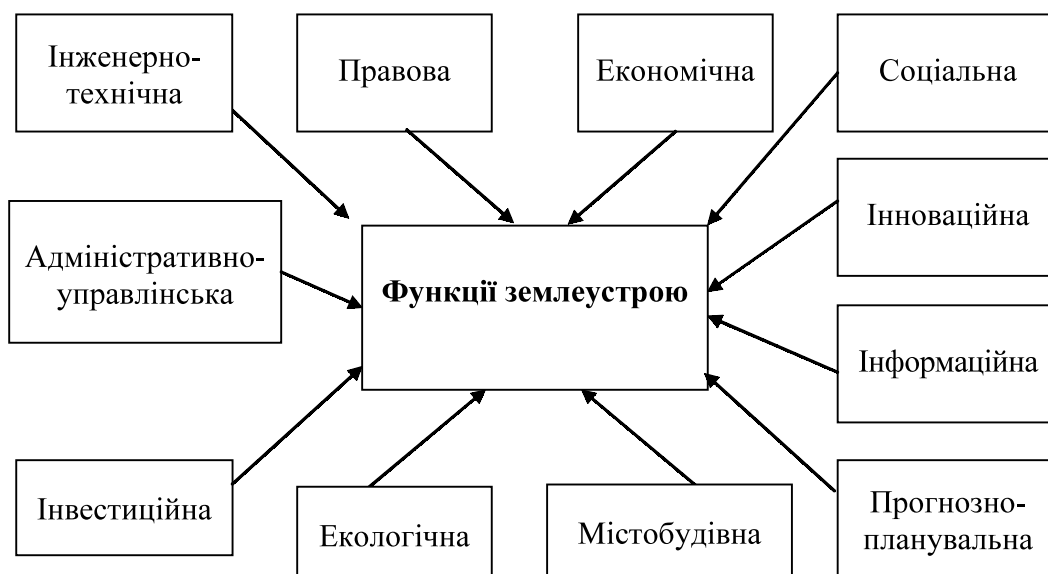
ням рослинницької галузі. Нестача органічних добрив у подальшому може негативно вплинути на баланс гумусу й спричинити виснаження ґрунтів.

У контексті наведеної проблематики необхідно наголосити, що землеустрій при трансформації земельних відносин, крім головних виконує і інші функції (рис.).

Таким чином у нинішній час з огляду на сучасний стан земельних відносин, розглядаючи землеустрій як системоутворювальний фактор при їхньому формуванні, а також досліджуючи землеустрій крізь призму його функцій, потрібно зазначити, що головною з них має стати прогнозно-планувальна. Вона полягає в забезпеченні оптимізації землекористування територій для проживання та життєдіяльності населення.

Отже, основним механізмом формування і регулювання земельних відносин є землеустрій. На базі інформації, одержаної в процесі землеустрою, здійснюється регулювання земельних відносин у напрямі використання інтелекту людини щодо власності на землю, перерозподілу прав на неї та земельні ділянки, планування просторового розвитку землекористування, встановлення земельних сервітутів тощо. Головними підсумками реалізації такої державної земельної політики є ефективне формування та регулювання земельних відносин шляхом здійснення землеустрою з метою впливу на економічне зростання, забезпечення соціальної справедливості в сфері землекористування, ліквідацію бідності й підвищення зайнятості населення, усунення безробіття, ефективне житлове будівництво, розвиток сільських територій.

**Висновки.** Землеустрій у процесі трансформації земельних відносин, крім



**Рис. Логічно-смысловая схема функцій землеустрою на сучасному етапі формування та регулювання земельних відносин**

основних функцій — інженерно-технічної, економічної, управлінської, повинен виконувати додаткові — соціальну, правову, екологічну, містобудівну, прогнозно-планувальну, інноваційну, інвестиційну, інформаційну. Тому нині з огляду на су-

часний стан земельних відносин, розглядаючи землеустрій як системоутворювальний фактор їх формування, а також через призму його функцій, необхідно зазначити, що основною з них має стати прогнозно-планувальна.

### Список літератури

1. Алевский А. Межевое и землеустроительное законодательство / А. Алевский [2-е изд., испр. и доп.]. — Тула : Электронпеч. мастерская И.Д. Кортунатова, 1910. — С. 169.
2. Земельний кодекс України : прийнятий 25 жовтня 2001 року № 2768-III [Електронний ресурс] // Відом. Верх. Ради України (ВВР). — 2002. — № 3–4. — Ст. 27. — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2768-3>.
3. Земельний кодекс Української РСР : прийнятий 18 грудня 1990 року № 562-XII [Електронний ресурс] // Відомості Верховної Ради України (ВВР). — 1991. — № 10. — Ст. 99. — Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/562-12>.
4. Земельний кодекс Української РСР : прийнятий 8 липня 1970 року № 562-XII [Електронний ресурс] // Відом. Верх. Ради України (ВВР). — 1970. — № 29. — Ст. 205. — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2874%D0%B0-07>.
5. Земельний кодекс Української РСР : прийнятий 16 жовтня 1922 року [Електронний ресурс] // ЗУ УРСР. — 1922. — № 51. — Ст. 750. — Режим доступу: [http://leksika.com.ua/17251001/legal/zemelnyy\\_kodeks\\_ukrayini](http://leksika.com.ua/17251001/legal/zemelnyy_kodeks_ukrayini).
6. Землевпорядне проектування: еколого-ландшафтне землевпорядкування сільськогосподарських підприємств : навчальний посібник / [А.М. Третяк, В.М. Другак, Р.А. Третяк, Л.А. Гунько]. — К. : Аграр. наука, 2007. — 120 с.
7. Кавелин С.П. Земельное право и земельный процесс. — Воронеж, 1925. — 369 с.



8. Лісова Т.В. Правове регулювання землеустрою : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.06 «Земельне право; аграрне право; екологічне право» / Т.В. Лісова. — К., 2005. — 20 с.

9. Новаковський Л.Я. Теоретичні основи сучасного землеустрою / Л.Я. Новаковський, А.М. Третяк // Землевпоряд. вісник. — 1999. — № 3. — С. 3–10.

10. Новый закон о землеустройстве с приложением [2-е изд., испр. и доп.] / под ред. В.И. Бафталовского. — СПб. : Фонтанка 39, 1912. — 256 с.

11. Організація сільськогосподарського використання земель на ландшафтно-екологічній основі / за заг. ред. проф. П.Г. Казьміра. — Л. : СПОЛОМ, 2009. — 254 с.

12. Третяк А.М. Концептуальні основи розвитку землеустрою в Україні / А.М. Третяк // Наук. вісн. НАУ. — 2006. — Вип. 104. — С.156–160.

13. Третяк А.М. Теоретичні основи землеустрою / А.М. Третяк. — К. : Ін-т землеустрою УААН, 2002. — 152 с.

\* \* \*

*Главными итогами реализации государственной земельной политики являются эффективное формирование и регулирование земельных отношений путем осуществления землеустройства. Предложена модель структуры составляющих землеустройства как основного механизма формирования и регулирования земельных отношений в Украине.*

\* \* \*

*Major outcomes of the implementation of public land policies are effective formation and regulation of land relations through the implementation of land management. A model of the structure of the components of land management as the main mechanism for the formation and regulation of land relations in Ukraine.*

УДК 332.2:332.3

## **СУТНІСТЬ І ПОНЯТТЯ ТЕРИТОРІАЛЬНОГО ПЛАНУВАННЯ ЗЕМЛЕКОРИСТУВАННЯ В УКРАЇНІ**

**Дорош О.С.**, кандидат економічних наук, доцент  
*Національний університет біоресурсів і природокористування України*

*Обґрунтовано поняття сутності територіального планування землекористування, яке зумовлено визначенням видів раціонального землекористування та його режиму на певній території, оцінюванням стану використання земельних ресурсів й альтернативних моделей землекористування.*

**Постановка проблеми.** Планування є складовим елементом організації та здійснення будь-якої економічної діяльності. У найзагальнішому вигляді планування — це думки на завтра з приводу

ведення конкретної діяльності. Тому воно необхідне не тільки підприємцеві, але й іншим ланкам економічної системи — організаціям, галузевим і територіальним утворенням, державі. Планування розвит-