

**УДК 322.2**

О. М. ГАРНАГА

## **ПРОБЛЕМИ РОЗВИТКУ СУЧАСНОГО ЗЕМЛЕУСТРОЮ**

Досліджено етапи розвитку землеустрою як науки. Критично проаналізовано публікації відомих вчених землевпорядників. Визначено рівні землеустрою.

It is investigated the stages of land management development as science. The publications of the known land management scientists are critically analysed. It is defined the levels of land management.

Ключові слова: землеустрій, землевпорядкування, охорона земель, трансформація земельних відносин.

**Основним інструментом держави**, що покликаний забезпечити екологічно безпечне та економічно ефективне використання землі, є землеустрій, який, як важлива складова земельних відносин, виступає дійовим механізмом в організації землі як засобу виробництва і відповідною мірою регулює суспільні відносини щодо володіння, користування і розпорядження землею.

**Теоретичні аспекти** теорії й методології землеустрою знайшли своє відображення в наукових працях багатьох українських вчених: Бабміндра Д. І, Білик Ю. Д., Волкова С. М., Даниленко А. С., Добряк Д. С., Третяк А. М. та інших.

Наука 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». Про ефективний розвиток землеустрою на територіях західних земель нашої держави свідчить реформа у Великому князівстві литовському.

---

©Гарнага О. М. – к.е.н., доцент Національного університету водного господарства та природокористування

Із 1842 року на землях України починає діяти російський звід 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 реформою, 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 є необхідність наукового обґрунтування поняття сучасного землеустрою, його ролі у системі суспільно-економічних відносин нашої держави.

**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.

**Завданням статті** є проведення аналізу проблем сучасного землеустрою як основи державної земельної політики України.

**Розвиток економічних відносин** диктує і напрямки розвитку земельних відносин, які зумовляють 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.

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. Шулєйкіним. Тематика названих наукових центрів не була належним чином скоординована.

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.

І 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 заходів.

Зупинимось на деяких публікаціях, в яких розглядаються проблеми сучасного землеустрою, питання термінології та його сутності. Так, у публікаціях докторів наук, професорів С. П. Войтенка, М. О. Володіна, А. М. Третяка сутність землеустрою трактується як різні поняття, а саме: землеустрій та землевпорядкування, територіальний землеустрій, комплексний державний землеустрій та землевпорядкування, зокремлений та еколого-ландшафтний землеустрій тощо.

Таке різноманіття у трактуванні поняття й сутності землеустрою зумовлено, на наш погляд, недостатньо коректним перекладом іншомовних слів, зокрема, таких як «землеустрій», яке вживається також і як поняття

«землепорядкування». 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 [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» [7].

Землеустрій законодавчо визнано складовою 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 періоди, 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 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.

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, екологічних, ґрунтових і природних особливостей.

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, сіножате- 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.

Слід відзначити, що в Законі України «Про землеустрій» 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 [6, 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 поліських 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.

**Отже, враховуючи** історичний досвід, положення чинного земельного законодавства та реалії сьогодення, можна стверджувати, що основним інструментом держави, покликаним забезпечити екологічнобезпечне та економічно ефективне 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.

### Бібліографія

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 XXI 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. **Закон України «Про землеустрій»:** прийнятий 22.05.2003 р. № 858-IV // Відом. Верхов. Ради України (ВВР). - 2003. - № 36.-282 с.
5. **Земельний кодекс України:** прийнятий 25.10.2001 р. № 2768-IV // Відом. Верхов. Ради України (ВВР). - 2002. - № 3-4.-С.27.
6. **Землеустрій - основа державної земельної політики України:** матеріали круглого столу // Землевпоряд. вісн. - 2006. - № 1.-С. 2-24.

7. Третяк А. М. **Антологія земельних отношений, землеустроювання, земельного кадастра, охорони земель и екологічного землекористування в Україні:** в 5 т. – Т.2. Землеустроювання / А .М. Третяк . - К. : ЦЗРУ, 2009.–476 с.

**Рецензент:** д.е.н., професор Павлов В.І.

**УДК 502.4:33(477)**

В. І. КУРНИЦЬКИЙ

### **ФУНКЦІОНУВАННЯ ОБ'ЄКТІВ ПРИРОДНО-ЗАПОВІДНОГО ФОНДУ УКРАЇНИ КРИЗЬ ПРИЗМУ ЕКОЛОГО-ЕКОНОМІЧНИХ ПАРАМЕТРІВ**

У науковій статті подається аналітична оцінка перспективності функціонування природно-заповідного фонду України. Увага автора зосереджена на дослідженні основних еколого-економічних параметрів, які визначають теперішній стан, а також можливості для розвитку природно-заповідних об'єктів і територій.

The analytical estimation of perspective of functioning of the naturally-protected fund of Ukraine is given in the scientific article. Attention of author is concentrated on research of basic ecological and economic parameters, that determine the present state, and also possibilities for development of the naturally-protected objects and territories.

Ключові слова: природно-заповідний фонд, природно-заповідний об'єкт, природно-заповідна територія, еколого-економічні параметри, рекреаційна діяльність.

**Постановка проблеми.** Сучасні економічні тенденції національного державотворчого процесу на перший план виносять необхідність неухильного збільшення показників виробничо-господарської діяльності. Це можна пояснити істотним фінансово-економічним дисбалансом, який утворився внаслідок економічного спаду, затяжної рецесії