

## Лекція 1. Поняття землепорядкування та його основні завдання

1. Основні етапи розвитку землепорядкування.
2. Визначення землеустрою, його предмет і завдання землеустрою
3. Суб'єкти та об'єкти землеустрою.
4. Принципи землеустрою.

### ВСТУП

Пошуки кращих форм територіальної організації суспільства так древні, як і саме людське суспільство. Сьогодні, коли ми вступили в ХХІ століття, нас не залишає відчуття, що у відносинах людини з біосферою й простором, у якому вона живе, відбулися корінні й, можливо, незворотні зміни.

Створюється враження, що люди свідомо, у масштабі планети, замінюють розумне планування й контрольоване управління землекористуванням стихійністю й роблять це в такому швидкому темпі, якого не знала раніше історія людства, і об'єктивно вже найближчим часом стикнеться з неймовірними труднощами.

Проблеми організації землекористування зводяться до необхідності виробництва продовольства, облаштованості сільської місцевості, міст і передмість, ліквідації побутових і промислових відходів і збереження навколишнього середовища.

Нинішнє становище з організацією території є підсумком стихійної, безсистемної земельної політики й неупорядкованої урбанізації. Оптимальне використання земельних і інших природних ресурсів безсумнівно буде головним питанням ХХІ століття, однак є підстави стверджувати, що в процесі вирішення цієї проблеми слід рухатися вперед дуже обачно й строго обґрунтовано.

Надалі, підхід до національної території як до єдиного цілого, що належить громадянському суспільству, дозволить, на основі системи розміщення населення й інфраструктури, що склалася, на базі врахування особливостей історичного розвитку території, стану клімату, рельєфу, ґрунтів, водних ресурсів, лісів здійснити новий земельний устрій й забезпечити найкраще, найбільш ефективно, а також найбільш гармонічне використання землі.

У цьому зв'язку необхідний цілісний і системний підхід до проблеми національного землекористування, не обмежений рамками негайних кон'юнктурних устремлінь.

Держава, як суверен, зобов'язана безупинно регулювати земельні відносини в країні, здійснювати регулятивні функції по управлінню земельними ресурсами й створювати середовище для ефективного використання землі і її охорони методами сучасного землеустрою.

Землеустрій – це шовковий шлях від наукових ідей до практичної їх реалізації, непрохідні Гімалаї для варварського землекористування. Завдяки землеустрою досягається цивілізоване відношення до землі.

Система землеустрою сьогоднішнього дня, головною метою якої є організація ефективного використання та охорони землі як обмеженого ресурсу – істотно впливає на всі сторони життя й діяльності людей, реалізуючи низку загальних і спеціальних функцій: регулювання земельних відносин, стимулювання раціонального використання землі, формування інформації про інвестиційну привабливість земельних ділянок, одержання об'єктивної земельної інформації для обґрунтування дохідних типів землекористування, очищення економіки землекористування за допомогою обґрунтованих землевпорядних проектів від неефективного використання землі, перерозподіл земельних ділянок та прав на землю, екологізація землекористування, посередництво під час економічного обігу земельних ділянок та прав на них й інші.

Повсюдне невиконання сьогодні вимог законодавства про обов'язковість проведення землеустрою (ст. 20 закону України «Про землеустрій») якою визначається, що *землеустрій проводиться в обов'язковому порядку на землях усіх категорій незалежно від форми власності в разі:* а) розробки документації із землеустрою щодо організації раціонального використання та охорони земель; б) встановлення та зміни меж об'єктів землеустрою, у тому числі визначення та встановлення в натурі (на місцевості) державного кордону України; в) надання, вилучення (викупу), відчуження земельних ділянок; г) встановлення в натурі (на місцевості) меж земель, обмежених у використанні і обмежених (обтяжених) правами інших осіб (земельні сервітути); г) організації нових і впорядкування існуючих об'єктів землеустрою; д) виявлення порушених земель і земель, що зазнають впливу негативних процесів, та проведення заходів щодо їх відновлення чи консервації, рекультивації порушених земель, землювання малопродуктивних угідь, захисту земель від ерозії, підтоплення, заболочення, вторинного засолення, висушення, ущільнення, забруднення промисловими відходами, радіоактивними і хімічними речовинами та інших видів деградації, консервації деградованих і малопродуктивних земель, є одним із головних факторів неефективного використання земель в країні, особливо в сільському господарстві.

Заходи, передбачені затвердженою в установленому порядку документацією із землеустрою, є обов'язковими для виконання органами державної влади та органами місцевого самоврядування, власниками землі, землекористувачами, у тому числі орендарями.

Встановленні в порядку землеустрою і зареєстровані в державному земельному кадастрі екологічні, містобудівні, сільськогосподарські та інші

регламенти визначають правову основу (ступінь захисту) використання земель і їх цінність.

Тому важливо, щоб заходи із землеустрою були перетворені в інструментарій для їх доведення до сільськогосподарських підприємств, фермерських і селянських господарств, підприємств несільськогосподарської діяльності, зокрема із складу знань попали на поле (територію). Також, необхідно в процесі здійснення землеустрою перейти від поділу земель по основному цільовому призначенню на категорії на регулювання земельних відносин на основі інституту дозволеного використання у відповідності із планами (проектами землеустрою) територіального зонування земель за типами землекористування, особливо за межами населених пунктів.

## **1. Основні етапи розвитку землеустрою**

Будь-який об'єкт (промисловості, транспорту, зв'язку) потребує земельної площі. Для сільського господарства – земля є основним засобом виробництва, а тому як об'єкт господарського використання потребує певної організації, тобто створення умов, які б забезпечили її найбільш раціональне і ефективне використання. Ці питання вирішуються при проведенні землеустрою.

*До 1906 р.* роботи, пов'язані з перерозподілом земель, називались *межуванням, землевимірюванням, землемірством*. При цьому під межуванням розумівся встановлений законом процес розмежування земельної власності та юридичне оформлення прав на землю. Головною метою межування було:

- ✓ виявлення кількості землі та її власника (за ким вона закріплена);
- ✓ визначення меж володінь земельних власників, закріплення їх на місцевості межовими знаками (стовпами, каменями тощо) та видача документів на право власності і землекористування;
- ✓ розподіл (перерозподіл) землі та її закріплення за новими власниками з одночасною реєстрацією і оформленням прав земельної власності.

Таким чином до початку ХХ ст. ніякі інші терміни не вкладаються в традиційні рамки межування і землевимірювання. У зв'язку з цим і виник новий термін – «*землеустрій*» або в українській мові вживається ще термін «*землевпорядкування*», під яким розуміли будь-які дії з перерозподілу земель та облаштування території, що дають землевласнику економічну вигоду.

Таким чином, шляхом межування держава організувала облік земель, реєструвала землевласників і землекористувачів для обкладання їх податком і контролю за використанням земель, охороняла їх права у випадку порушення і полегшувала перехід права власності від однієї особи до іншої.

Зазначимо, що термін "*землеустрій*" вперше застосований у 1906 році і, на відміну від межування, розумівся ширше і переслідував не тільки цілі правового оформлення меж земельних ділянок, але і пристосування землі до найбільш вигідного господарського використання, а саме: як діяльність з економічного впорядкування землеволодінь.

В тих випадках, коли інтереси землевласників задовільнялись не шляхом закріплення існуючих меж, а шляхом нового розподілу земель, так що кожен із них отримував ділянку, еквівалентну попередній, але зведenu в зручній для господарства масив і межі, такій операції присвоювали назву *землеустрій*.

Різниця між межуванням і землеустроєм призвела до виконання цих робіт **в дореволюційній Росії** різними міністерствами і відомствами. Так, межове відомство проводило роботи по межуванню, межові суди вирішували земельні спори, а сільськогосподарські і селянські землі впорядковувались землемірами по землевпорядкуванню, спори вирішувались землевпорядними комісіями або за розпорядженням землемірів по землевпорядкуванню. Вже в цей період поряд із юридичною економічна сторона землеустрою ставала на одне із перших місць. В подальшому різниця між термінами "*землеустрій*" і "*межування*" знівелювалась, тому що всі масштабні роботи з розмежування (генеральне і спеціальне межування, земельна реформа пов'язана з ліквідацією кріпосного права, Столипінська реформа та ін.) переслідували цілі як юридичного закріплення меж земельної власності, так і економічного впорядкування землеволодінь.

Враховуючи, що всі дії з утворення нових землекористувань або реорганізації існуючих землеволодінь і землекористувань, внутрішньої організації їх території здійснювались на основі землевпорядних проектів, які переслідували мету формування об'єктів земельної власності в різних природних і економічних умовах і з різними цілями та завданнями, межування стало складовою частиною землевпорядного процесу.

**В післяреволюційний період**, згідно Земельного кодексу РСФСР від 30 жовтня 1922р., землеустрій включав:

а) відведення земель, які надаються в користування державним організаціям, закладам і підприємствам, містам і селищам міського типу, об'єднанням трудових землеробів, а також на особливих умовах (оренди, концесії та ін.) іншим закладам, товариствам і особам;

б) утворення земельних фондів спеціального призначення (переселенського, концесійного, лугового та ін.) і переведення угідь з одного фонду в інший;

в) вилучення земель для державних і суспільних потреб;

г) встановлення міської межі;

г) розподіл земель, які знаходяться в користуванні земельних товариств; виділення земель окремим господарствам (дворами) та їх групам; розверстування

всіх або деяких угідь земельного товариства на хутірські або відрубні ділянки; розподіл земель відокремлених трудових землеробських господарств (дворів);

д) ліквідація або зменшення черезсмужжя окремих землекористувань, вклинення і вкраплення їх, далекоземелля, неправильності окреслень меж та інших недоліків землекористування; прокладання, переміщення або ліквідація доріг, надання водних джерел для напування і переміщення землекористувань у зв'язку із проведенням корінних поліпшень земельних угідь (меліорація);

є) планування сільських місць поселень;

є) встановлення і зміна меж волостей.

У подальшому, *в зв'язку з колективізацією і утворенням крупних сільськогосподарських підприємств*, в число землевпорядних дій увійшов внутрігосподарський землеустрій, який представляв собою науково обґрунтовану організацію території конкретного господарства з введенням сівозмін, раціональної організації виробництва, праці й управління, розміщення угідь, сівозмін і влаштування їх території.

В прийнятому *8 липня 1970 р. Земельному кодексі Української РСР* було визначено, що "землеустрій" включає систему державних заходів, спрямованих на здійснення рішень державних органів в сфері користування землею. Зміст землеустрою був визначений таким:

1) утворення нових, а також впорядкування існуючих землекористувань з ліквідацією черезсмужжя і інших недоліків в розміщенні земель;

2) уточнення і зміст меж землекористувань на основі схем районного планування;

3) внутрігосподарську організацію території колгоспів, радгоспів і інших сільськогосподарських підприємств, організацій і закладів з введенням економічно обґрунтованих сівозмін і впорядкуванням усіх інших сільськогосподарських угідь (сінокосів, пасовищ, садів тощо), а також розробку заходів щодо охорони земель;

4) виявлення нових земель для сільськогосподарського і іншого народногосподарського освоєння;

5) відведення і вилучення земельних ділянок;

6) встановлення і зміна меж міст, селищ і сільських населених пунктів;

7) проведення топографо-геодезичних, ґрунтових, геоботанічних та інших обстежень і вишукувань;

8) відмежування в натурі присадибних земель сільських населених пунктів, віднесених до неперспективних, від громадських земель колгоспів і інших земель;

9) здійснення робіт, пов'язаних з веденням державного земельного кадастру.

*В 70-х роках* уперше в Україні було науково обґрунтовано сутність, зміст і принципи планування і прогнозування використання земельного фонду через розробку *Генеральної схеми використання земельних ресурсів України*. На той

час це був прорив у науковій думці щодо рівнів землеустрою, тобто закономірно обумовлювалась потреба нового погляду на сутність і роль землеустрою в розвитку продуктивних сил держави. Крім того, недоліки Схем районного планування у вирішенні питань перспективного розподілу і використання земель, які на той час розроблялись, обумовили необхідність перспективного усвідомлення нових спеціалізованих розробок. Цим було зроблено перший крок в поглиблення теорії землеустрою щодо значного розширення сутності його від господарського рівня до загальнодержавного, а з часом і регіонального. В цей період в Україні, в першій із союзних республік колишнього Радянського Союзу, була розроблена **Генеральна схема використання земельних ресурсів України на 1978-1990рр.**

В Генеральній схемі були висвітлені пріоритетні напрями використання земельного фонду на відповідну перспективу, науково обгрунтований розподіл земель між галузями економіки України відповідно розвитку продуктивних сил, відповідне організаційно-методичне та фінансове забезпечення реалізації передбачених заходів.

Землеустрій, як наука сформувався в Україні **на початку 50 рр. ХХ ст.**

Як показує історичний досвід в кожний період у суспільстві відпрацьовується конкретна концепція землеустрою, яка визначає мету, завдання і шляхи його розвитку. В с в о ю чергу напрями розвитку земельних відносин, які пов'язані з розвитком продуктивних сил і виробничих відносин обумовлюють і сутність землеустрою, як механізму їх реалізації. Цей механізм формується державою, оскільки вона впливає на політику щодо характеру виробництва через встановлення відповідних законів, які визначають форми власності на землю, правове і організаційне забезпечення землекористування і землеволодіння.

**В ст. 181 ЗКУ визначено поняття землеустрою в сучасних умовах господарювання.** Землеустрій - це сукупність соціально-економічних та екологічних заходів, спрямованих на регулювання земельних відносин та раціональної організації території адміністративно-територіальних одиниць, суб'єктів господарювання, що здійснюються під впливом суспільно-виробничих відносин і розвитку продуктивних сил.

**Мета землеустрою** полягає в забезпеченні раціонального використання та охорони земель, створенні сприятливого екологічного середовища та поліпшенні природних ландшафтів. Ці функції реалізуються шляхом розробки землевпорядних проектів.

**Проектування - основа землевпорядкування.**

## 2. Визначення землеустрою, його предмет і завдання землеустрою

У законі України "Про землеустрій" (2003 р.) в статті 1 дане визначення наступне: *«землеустрій – це «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».*

У ході історичного розвитку землеустрій, залишаючись увесь час практичною сферою діяльності, разом з тим перетворився в самостійну наукову дисципліну, що має певну структуру, предмет і об'єкт дослідження.

**Предметом** землеустрою є дослідження закономірностей раціональної організації використання земель як територіального базису, природного ресурсу і основного засобу виробництва з метою збалансованого, раціонального і ефективного їх використання.

Від змін історичних умов залежить **зміст** землеустрою, який є складовим елементом розвитку суспільства та виробництва. У відповідності з тим, як розвивається економіка країни, змінюються знаряддя праці та способи суспільного впливу на родючість ґрунтів, змінюється і устрій землі, яка використовується в процесі суспільних відносин та виробництва. В історичному розвитку кожен суспільний спосіб виробництва, створюючи властиву йому форму земельної власності, сам визначав відповідні цій формі власності на землю зміст землеустрою, а відповідно методи його здійснення. Тому закони розвитку природи та економіки, продуктивних сил і виробничих відносин визначають історичний розвиток землеустрою.

Відповідно, **основними завданнями** вивчення дисципліни "Землеустрій" є набуття знань щодо:

- реалізації політики держави з науково-обґрунтованого перерозподілу земель за цільовим призначенням з урахуванням державних, громадських та приватних інтересів, формування раціональної системи землеволодінь і землекористувань з усуненням недоліків у розташуванні земель, створення екологічно сталих ландшафтів і агросистем;

- розроблення та здійснення заходів щодо прогнозування, планування, організації раціонального використання та охорони земель на національному, регіональному, локальному і господарському рівнях;

- створення інформаційного забезпечення правового, економічного, екологічного, сільськогосподарського і містобудівного механізму регулювання земельних відносин на національному, регіональному, локальному, господарському рівнях шляхом розробки пропозицій зі встановлення режиму і умов використання земель;

- встановлення на місцевості меж адміністративно-територіальних утворень, територій з особливим природоохоронним, рекреаційним і заповідним режимами, меж земельних ділянок власників і землекористувачів, меж територіальних обмежень у використанні земель та земельних сервітутів і обмежень прав у використанні земельних ділянок;

- організації території сільськогосподарських підприємств із створенням просторових умов, що забезпечують еколого-економічну оптимізацію використання та охорони земель сільськогосподарського призначення, впровадження прогресивних форм організації управління землекористуванням, удосконалення співвідношення і розміщення земельних угідь, системи сівозмін, сінокосо- і пасовищезмін;

- розробки системи заходів зі збереження і поліпшення природних ландшафтів, відновлення і підвищення родючості ґрунтів, рекультивації порушених земель і землювання малопродуктивних угідь, захисту земель від ерозії, підтоплення, висушення, зсувів, вторинного засолення і заболочення, ущільнення, забруднення промисловими відходами і хімічними речовинами та інших видів деградації, з консервації деградованих і малопродуктивних земель, запобігання іншим негативним явищам;

- організації територій несільськогосподарських підприємств, організацій і установ з метою створення умов ефективного землекористування та обмежень і обтяжень.

### **3. Суб'єкти та об'єкти землеустрою**

Відповідно до статті 4 закону України «Про землеустрій» суб'єктами землеустрою є:

- органи державної влади, Верховна Рада Автономної Республіки Крим, Рада міністрів Автономної Республіки Крим та органи місцевого самоврядування;
- юридичні та фізичні особи, які здійснюють землеустрій;
- землевласники та землекористувачі.

За функціональними спрямуванням (землевпорядного процесу та діяльності) суб'єкти землеустрою характеризуються повноваженнями, визначеними Земельним кодексом України, законами України «Про землеустрій», «Про охорону земель», «Про державний земельний кадастр», «Про оцінку земель», «Про природно-заповідний фонд України» та іншими.

Відповідно до статті 5 закону України «Про землеустрій» об'єктами землеустрою є:

- територія України;
- території адміністративно-територіальних одиниць або їх частин;



- території землеволодінь та землекористувань чи окремі земельні ділянки.

Особливе значення в землевпорядній діяльності має встановлення класифікаційних ознак об'єкту землеустрою. Правильний вибір об'єкту дозволяє зробити структуру системи землеустрою, обґрунтувати зміст і методи землеустрою.

При встановленні об'єкту і предмету землеустрою потрібно виходити з наступного.

1. Об'єкти землеустрою, враховуючи різні його види і призначення, повинні диференціюватись за різними ознаками, а саме – це множинність одиниць, а не одиничне число.

2. Враховуючи, що землеустрій має різні сторони (технічну, юридичну, економічну, екологічну тощо), його об'єкти повинні обов'язково з ним співвідноситись.

3. В основі класифікації об'єктів землеустрою повинна лежати тільки одна класифікаційна ознака, яка б дозволила обґрунтовано розділити їх на самостійні види. Об'єднуючим поняттям у такій класифікації виступає територія та її землевпорядна організація. Це пояснюється наступним.

Будь-якому землеволодінню, землекористуванню або їх системам на час землеустрою властива своя землевпорядна організація території у вигляді відповідного складу, структури і площ земельних угідь, меж земельних часток із різними правами на землю та обмеженнями у використанні земель, земельних сервітутів, виробничих підрозділів (або функціонального використання), господарських центрів, сівозмін, полів, робочих ділянок, меліоративних мереж, шляхів, лісосмуг тощо. Ця організація представляє собою певне соціально-економічне явище, яке може вивчатись, трансформуватись і регулюватись. У процесі землеустрою здійснюється перехід до нової організації території. Зокрема, землеустрій являє собою динамічний соціально-економічний процес, об'єктом якого є територія, а предметом наукового пізнання – закономірності її організації.

У зв'язку з цим об'єкти землеустрою класифікуються за наступними ознаками:

- рівню адміністративно-територіального і господарського поділу;
- виду землеустрою;
- направленості організації території.

Така класифікація дозволяє пояснити структуру системи землеустрою, види землевпорядних робіт, обґрунтувати земельно-процесуальні правовідносини учасників процесу, стадії землевпорядного процесу, визначити склад землевпорядної документації.

#### **4. Принципи землеустрою**

Землевпорядкування як функція управління земельними ресурсами може забезпечити досягнення поставленої мети за умови, що воно буде проводитися з урахуванням певних принципів.

*Землеустрій базується на таких принципах:*

а) дотримання законності;

б) забезпечення науково обґрунтованого розподілу земельних ресурсів між галузями економіки з метою раціонального розміщення продуктивних сил, комплексного економічного і соціального розвитку регіонів, формування сприятливого навколишнього природного середовища;

в) організації використання та охорони земель із врахуванням конкретних зональних умов, узгодженості екологічних, економічних і соціальних інтересів суспільства, які забезпечують високу економічну і соціальну ефективність виробництва, екологічну збалансованість і стабільність довкілля та агроландшафтів;

г) створення умов для реалізації органами державної влади, органами місцевого самоврядування, фізичними та юридичними особами їхніх конституційних прав на землю;

д) забезпечення пріоритету сільськогосподарського землеволодіння і землекористування;

е) забезпечення пріоритету вимог екологічної безпеки, охорони земельних ресурсів і відтворення родючості ґрунтів, продуктивності земель сільськогосподарського призначення, встановлення режиму природоохоронного, оздоровчого, рекреаційного та історико-культурного призначення.

Наведені принципи землепорядкування дозволять підняти на якісно новий рівень виготовлення земельно-планової документації.