

**КОВАЛЬЧУК І.П., МАРТИН А.Г., ЄВСЮКОВ Т.О.,  
ТИХЕНКО Р.В., ЖУК О.П., БОГДАНЕЦЬ В.А., ОПЕНЬКО І.А.**

**КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ  
ВИРІШЕННЯ ПРОБЛЕМ ЗЕМЛЕУСТРОЮ  
СІЛЬСЬКИХ ТЕРИТОРІЙ В СУЧАСНИХ УМОВАХ**

**МОНОГРАФІЯ**

**КИЇВ-2015**

УДК 332.3.024:711.1/.3](477)  
ББК 65.9(4Укр)32-5+85.118(4Укр)  
К65

Рекомендовано до друку Вченою радою  
Національного університету біоресурсів і природокористування України  
(протокол № 4 від 30 жовтня 2015р.)

**Рецензенти:**

**ФУРДИЧКО О.І.** – доктор економічних наук, професор,  
академік НААН України  
**ЗАЯЦЬ В.М.** – доктор економічних наук, старший  
науковий співробітник  
**ОЛІЙНИК Я.Б.** – доктор економічних наук, професор,  
членкор., НАПН України

**Ковальчук І.П., Мартин А.Г., Євсюков Т.О., Тихенко Р.В., Жук О.П.,  
Богданець В.А., Опенько І.А.**

**К65** Концептуальні засади вирішення проблем землеустрою сільських територій в сучасних умовах: монографія / Ковальчук І.П., Мартин А.Г., Євсюков Т.О., Тихенко Р.В., Жук О.П., Богданець В.А., Опенько І.А. / За ред. І.П. Ковальчука – К.: Медінформ, 2015. – 158 с.  
ISBN 978-966-409-165-4

У монографії охарактеризована сутність концептуальних підходів до вирішення проблем землеустрою сільських територій в умовах реформування земельних відносин, оцінено іноземний досвід землеустрою сільських територій, сформульовано організаційно-правові засади землевпорядного забезпечення формування різнорангових сільськогосподарських землекористувань. Подана інформація про геоінформаційно-картографічні технології, які використовуються при землеустрої сільських територій.

Наукове видання розраховане на вчених, аспірантів, магістрів землевпорядних факультетів вищих навчальних закладів, викладачів, фахівців землевпорядного профілю та сільськогосподарського виробництва, працівників сфери державного управління земельними ресурсами, органів місцевого самоврядування..

УДК 332.3.024:711.1/.3](477)  
ББК 65.9(4Укр)32-5+85.118(4Укр)

*Відтворення всієї книги чи якої-небудь її частини  
будь-якими засобами або в якій-небудь формі, у тому числі в Інтернеті,  
без письмового дозволу авторів забороняється*

**ISBN 978-966-409-165-4**

© Ковальчук І.П. та ін., 2015  
© Національний університет біоресурсів  
і природокористування України

## З М І С Т

<b>ПЕРЕДМОВА .....</b>	<b>5</b>
<b>Розділ 1. КОНЦЕПТУАЛЬНІ ПІДХОДИ ДО ВИРІШЕННЯ ПРОБЛЕМИ ЗЕМЛЕУСТРОЮ СІЛЬСЬКИХ ТЕРИТОРІЙ В УМОВАХ РЕФОРМУВАННЯ ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН</b>	<b>8</b>
1.1. Існуючі погляди на сутність землеустрою та класифікацію видів сучасної землевпорядної документації.....	8
1.2. Поняттєво-термінологічний апарат у сфері землеустрою сільських територій, його формування і розвиток.....	17
1.3. Проблемні питання проведення землеустрою в умовах завершення земельної реформи .....	33
1.4. Землеустрій як наукова основа забезпечення перерозподілу, раціонального використання та охорони земельних ресурсів.....	39
1.5. Сутність проектних рішень при розробленні основних видів сучасної документації із землеустрою та їх видова структура.....	41
<b>Розділ 2. ІНОЗЕМНИЙ ДОСВІД ЗЕМЛЕУСТРОЮ СІЛЬСЬКИХ ТЕРИТОРІЙ.....</b>	<b>54</b>
2.1. Моделі землеустрою сільських територій країн Європейського Союзу .....	54
2.2. Моделі землеустрою сільських територій країн пострадянського простору .....	90
<b>Розділ 3. ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ ЗЕМЛЕВПОРЯДНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ФОРМУВАННЯ СІЛЬСЬКОГОСПОДАРСЬКИХ ЗЕМЛЕКОРИСТУВАНЬ .....</b>	<b>95</b>
3.1. Нормативно-методична база розроблення проектів землеустрою, спрямованих на забезпечення оптимальної структури сівозмін і впорядкування структури угідь.....	95

3.2. Організаційно-технічні проблеми управління сільськогосподарським землекористуванням в умовах завершення земельної реформи .....	114
<b>Розділ 4. ГЕОІНФОРМАЦІЙНО-КАРТОГРАФІЧНІ ТЕХНОЛОГІЇ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРОВЕДЕННЯ ЗЕМЛЕУСТРОЮ СІЛЬСЬКИХ ТЕРИТОРІЙ .....</b>	<b>128</b>
4.1. Топографо-геодезична складова землеустрою сільських територій .....	128
4.2. Підготовка електронної картографічної основи на модельні землекористування .....	130
4.3. Геоінформаційно-картографічні моделі землеустрою сільських територій як основа оптимізації використання земельних ресурсів .....	135
<b>ВИСНОВКИ .....</b>	<b>142</b>
<b>Перелік посилань .....</b>	<b>146</b>

## ПЕРЕДМОВА

Земельні, лісові та водні ресурси визнаються світовою спільнотою як системи, які перебувають під загрозою надмірного антропогенного впливу та непередбачуваної трансформації [77, 78, 82, 113] і, в той же час, розглядаються в якості визначального фактора поліпшення продовольчої безпеки у світі.

В Україні трансформаційні процеси в сільській місцевості зумовлені аграрною та земельною реформами і впливають на якість життя у сільській місцевості, призводять до виникнення нових (не властивих попереднім періодам) проблем у землекористуванні. Наразі наукове, інформаційне і технологічне забезпечення їх вирішення має включати моделювання параметрів землекористування на базі геоінформаційно-картографічних технологій. Роль ГІС з її потужною розвинутою периферією свідчить про пріоритетність оперативного, а часом і on-line картографування, що дозволить вирішувати проблеми землеустрою сільських територій на основі створюваних геоінформаційно-картографічних моделей, які відображають параметри землекористування.

Тому серед актуальних фундаментальних проблем землеустрою сільських територій важливими є: розробка науково-методологічних і методичних засад унормування процедур землеустрою сільських територій, консолідації земель сільськогосподарського призначення із урахуванням європейського та світового досвіду; забезпечення захисту прав і законних інтересів власників земельних ділянок сільськогосподарського призначення у процесі консолідації земель; підвищення ефективності державного управління земельно-ресурсним потенціалом територій; покращення агротехнологічних умов для виробництва продовольства у сільських районах; відродження сільських територій завдяки оптимізації їх територіальної організації, створенню умов для збалансованого природокористування і забезпечення охорони природних ресурсів, покращенню соціальних умов та побутової інфраструктури сільських жителів.

Враховуючи такі обставини, вирішення актуальних проблем землеустрою потребує розробки концептуальних засад і технологій моделювання та прогнозування параметрів землекористування, що дозволить оцінювати стан земельних ресурсів, в тому числі інтенсивність розвитку в них деградаційних процесів, обґрунтовувати систему охоронних заходів на землях сільськогосподарського

призначення, а також забезпечуватиме проведення землеустрою сільських територій, адаптованого до ринкових умов. Такими розробками мають стати: концептуальні засади землеустрою сільських територій, розроблені з урахуванням реалій та завдань земельної реформи і технологій геоінформаційно-картографічного моделювання стану та використання земельних ресурсів; методологія та алгоритм консолідації сільськогосподарського землекористування у ринкових умовах, підвищення його еколого-економічної ефективності; концепція відродження сільських територій і поселень через створення умов для оптимізації використання земельно-ресурсного потенціалу, модернізації аграрного природокористування, розвитку агробізнесу, агротуризму, вирішення соціальних проблем, забезпечення раціонального природокористування й охорони природних комплексів; геоінформаційно-картографічні моделі землевпорядної оптимізації сільських землекористувань (на прикладах типових об'єктів – в межах територій, визначених проектами формування землекористувань сільських (селищних) рад, агроформувань різних типів і форм власності тощо).

Тому розробка теоретико-методологічних засад землеустрою сільських територій для упорядкування ринкових земельних відносин, що складаються в Україні внаслідок аграрної та земельної реформ на основі сучасних методів геоінформаційно-картографічного моделювання параметрів соціально-економічного та екологічного розвитку агропромислового землекористування є головною метою цієї дослідницької роботи.

Економічні вигоди проекту полягатимуть у визначенні параметрів реального стану земельних ресурсів, соціальні – у науковому обґрунтуванні збереження найціннішого багатства України – її земельно-ресурсного потенціалу та відродження сільських територій і поселень через створення умов для оптимізації використання земельно-ресурсного потенціалу, модернізації аграрного природокористування, розвитку агробізнесу, агротуризму, вирішення соціальних проблем, забезпечення раціонального природокористування й охорони природних комплексів.

На першому етапі виконання НДР особливу увагу відведено критичному аналізу існуючих в Україні, Європейському Союзі і Світі підходів до вирішення проблем землеустрою сільських територій, територіального планування, розвитку сільських поселень, управління сільським землекористуванням, оптимізації соціального стану та

життєдіяльності сільського населення. Серед інших завдань, які виконані протягом даного етапу – визначення об'єкта і предмета дослідження, вибір модельних сільських землекористувань для детального вивчення проблеми, підготовка електронної картографічної основи на ці об'єкти.

Таким чином, на першому етапі виконання науково-дослідної роботи виконано великий обсяг пошукових, аналітичних, науково-методичних, геоінформаційно-картографічних, а також рекогносцирувально-дослідницьких операцій і дій, які забезпечили повнопрофільну реалізацію завдань, передбачених технічним завданням теми 110/57-ф "Наукові засади вирішення проблем землеустрою сільських територій на основі геоінформаційно-картографічного моделювання параметрів землекористування" і планом роботи на перший її етап.

Наукові дослідження виконувались у рамках Програми заходів щодо інтеграції НДР і науково-інноваційної діяльності НУБіП України у напрямку сталого розвитку сільських територій, агропромислового виробництва, охорони природних ресурсів, ефективного використання та безпеки сільськогосподарської й харчової продукції, її відповідності національним і міжнародним стандартам на 2011-2015 рр.

У виконанні роботи брали участь співробітники кафедри геодезії та картографії (проф. І.П. Ковальчук, доц. Т.О. Євсюков, доц. О.П. Жук, доц. В.А. Богданець, м.н.сп. І.А. Опенько), кафедри землевпорядного проектування (доц. А.Г. Мартин) та кафедри управління земельними ресурсами (доц. Р.В. Тихенко), а також аспіранти О. Атаманюк, І. Дем'янчук, Н. Ліщук, І. Грицюк, О. Трофімова, О. Шевченко, Л. Свиридова, К. Щербак та магістри О. Рожко, Н. Качан, Б. Менько, Д. Дячук, Ю. Книжка, А. Коваленко, Н. Комарницька, Б. Копайгора, Б. Аврамчук.

Автори висловлюють вдячність рецензентам академіку НААН України О.І. Фурдичку, членкору НАПН України Олійнику Я.Б., професору В.М. Заяцю за цінні зауваження та побажання, які враховані при підготовці монографії до друку.

## РОЗДІЛ 1

### КОНЦЕПТУАЛЬНІ ПІДХОДИ ДО ВИРІШЕННЯ ПРОБЛЕМ ЗЕМЛЕУСТРОЮ СІЛЬСЬКИХ ТЕРИТОРІЙ В УМОВАХ РЕФОРМУВАННЯ ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН

#### **1.1. Існуючі погляди на сутність землеустрою та класифікацію видів сучасної землевпорядної документації**

Україна виділяється серед інших європейських країн, перш за все, своїм надзвичайно потужним земельно-ресурсним потенціалом. Територія нашої держави відзначається значною багатоманітністю природних умов: від поліських ландшафтів, до південних степів; від унікальних Карпатських гір до унікального південного узбережжя Криму [2].

Нині постійно зростає значення землі у процесі розвитку населених пунктів. Ринкова ціна землі у Києві та його передмістях, а також Львові, Севастополі, Одесі та багатьох інших містах України вже давно сягнула, якщо не перевищила, аналогічні показники міст Центральної та Східної Європи.

Але земля є обмеженим ресурсом. Турбуючись про успішне майбутнє країни, її сталий розвиток, ми повинні, перш за все, вміло та ощадливо розпорядитися нашою українською землею, забезпечити її раціональне використання та охорону.

Основним інструментом держави, що покликаний забезпечити екологічно безпечне та економічно ефективно 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.

Питанням теорії та методології землеустрою присвячено роботи багатьох науковців, зокрема П.Ф. Веденічева [11], С.П. Войтенка [14], С.М. Волкова [10, 15-17], М.О. Володіна [14], Д.С. Добряка [25-27, 29], П.Г. Казьміра [43], А.Г. Мартина [56, 57, 59-61], Л.Я. Новаковського, П.М. Першина [72], Р.В. Тихенка [56, 85, 87-91], А.Г. Тихонова [97-98],



А.М. Третяка [100-104] та інших. Водночас, залишається дискусійним досить широке коло питань подальшого розвитку землеустрою в Україні, формування земельних відносин та запровадження сталого землекористування. Ґрунтового наукового аналізу потребують, перш за все, недоліки сучасної системи землекористування. На основі такого аналізу мають бути розроблені напрямки удосконалення відповідного землевпорядного забезпечення державної політики у галузі земельних відносин.

У кожний період в суспільстві відпрацьовується відповідна концепція, яка визначає мету, завдання і шляхи соціально-економічного розвитку. Тобто економічні відносини диктують і напрямки розвитку земельних відносин, які зумовлюють і характер землеустрою як механізму їх реалізації. Держава встановлює закони, які визначають форми власності на землю, зміст і порядок здійснення землевпорядних дій з регулювання земельних відносин.

Історія земельних відносин і землеустрою як наука, спираючись на сутність економічних законів розвитку суспільства у сфері користування, володіння і розпорядження землею, має конкретні етапи розвитку. Щоб їх пізнати й усвідомити історичні закономірності, необхідно шляхом узагальнення інформації вивчити форми власності на землю і їх розвиток, сутність і характеристику землеустрою та його взаємозв'язок з рівнем розвитку продуктивних сил, соціально-економічні та екологічні наслідки трансформації земельних відносин і здійснення землеустрою.

Такі підходи пізнання розвитку земельних відносин і землеустрою дають можливість науково обґрунтувати сутність землеустрою як соціально-економічного процесу суспільства, об'єктивно визначити закономірності організації використання і охорони землі як головного засобу виробництва в сільському і лісовому господарстві і територіально-просторового базису розвитку продуктивних сил.

Невід'ємною частиною економічної реформи, яка проводиться в Україні з початку дев'яностих років минулого сторіччя, стало реформування земельних відносин, яке нині наближається до свого

завершення. В країні ліквідовано монополію держави на земельну власність, продовжуються процеси роздержавлення землі та передачі її у власність юридичним особам і громадянам, які можуть набувати права власності на землю згідно з законом.

У 2001 році Верховна Рада України прийняла новий Земельний кодекс України [39], а у 2003 році – Закон України «Про землеустрій» [35]. Цими основоположними документами було визначено фундаментальні правові та організаційні основи діяльності у сфері землеустрою, що спрямовані на регулювання відносин, які виникають між органами державної влади, органами місцевого самоврядування, юридичними та фізичними особами у процесі забезпечення сталого розвитку землекористування.

Але на сьогодні ми вимушені констатувати, що невирішеним залишається широке коло проблем, пов'язаних із забезпеченням раціонального використання та охорони земельних ресурсів країни.

Із середини 90-х років минулого сторіччя в Україні практично не здійснюється прогнозування, планування та організація раціонального використання й охорони земель на національному, регіональному, локальному і господарському рівнях, не складаються схеми землеустрою, не виконується розробка техніко-економічних обґрунтувань з використання та охорони земельних ресурсів АТО [27, 28, 54].

Фактично, держава не дала сама собі комплексної програмної відповіді на цілу низку принципів питань:

- що робити із землею після завершення земельної реформи і якою є мета державної земельної політики у пореформений період ?
- як досягнути сталого землекористування і які для цього потрібно вжити заходи ?
- які задачі слід ставити перед земельними органами та які повноваження їм для цього потрібно надати ?
- які джерела фінансування слід залучити для достатнього забезпечення заходів р раціонального використання та охорони земель ?

Щоб підійти до відповіді на ці запитання, давайте розглянемо

основні проблеми сучасного землеустрою в Україні.

У вкрай незадовільних обсягах нині виконується розробка робочих проектів землеустрою щодо рекультивації порушених земель, землювання малопродуктивних угідь, захисту земель від ерозії, підтоплення, заболочення, вторинного засолення, висушення, зсувів, ущільнення, закислення, забруднення промисловими та іншими відходами, радіоактивними та хімічними речовинами, покращання сільськогосподарських земель, підвищення родючості ґрунтів [29, 54, 87].

Це свідчить про те, що держава та органи місцевого самоврядування практично не переймаються екологічними проблемами землекористування. Земля викликає певний інтерес лише як об'єкт власності та економічний ресурс, а питання екологічного благополуччя територій та сталого їх розвитку, що прямо пов'язані із плануванням землекористування, традиційно ще з радянських часів виводяться на другий план [27, 86].

Наслідки такої недалекоглядної політики ми можемо спостерігати сьогодні, перш за все, в індустріальних регіонах нашої країни, де через техногенне забруднення, неналежне проведення гірничо-видобувних робіт та необґрунтовані меліорації землі інтенсивно деградують [27, 28].

В Україні практично не здійснюються ґрунтові, геоботанічні та інші обстеження земель з метою отримання інформації про їх якісний стан, а також для виявлення земель, що зазнають впливу водної та вітрової ерозії, підтоплення, радіоактивного та хімічного забруднення, інших негативних явищ.

Держава, в результаті, не володіє об'єктивною і вкрай необхідною інформацією про сучасний стан своїх земельних ресурсів. Причому вартість подібних робіт не можна вважати надмірною, адже застосування сучасних технологій дистанційного зондування Землі, матеріалів космічних та аерофотозйомок дозволяє у досить короткі терміни та достатньо якісно оцінити фактичне використання земельних ділянок, їх якісний стан, ґрунтовий та рослинний покрив, стан забудови, виявити «больові точки» землекористування.

Проблемою національної безпеки є те, що переважна більшість територій природно-заповідного фонду та земель іншого природоохоронного, оздоровчого, рекреаційного та історико-культурного призначення не забезпечена документацією із землеустрою щодо їх організації і встановлення меж. Це не дозволяє ефективно здійснювати контроль за використанням цієї найціннішої частини земельного фонду країни.

Багатьма науковцями визнається, що головною проблемою ХХІ сторіччя буде проблема чистої прісної води. Успішний розвиток нашої країни буде неможливий, якщо ми не докладемо усіх можливих зусиль для захисту водних об'єктів. Нині практично не розробляється документація із землеустрою щодо встановлення прибережних захисних смуг вздовж великих та малих річок, морів, навколо озер та водосховищ. Внаслідок цього держава неспроможна здійснювати ефективний контроль за використанням земель водного фонду. Систематичними та масовими стають грубі порушення земельного законодавства, що пов'язані із їх забудовою та розпаюванням земель прибережних захисних смуг. Широкий громадський резонанс та осуд отримали факти незаконного будівництва у прибережних смугах в Козині, Одесі, на Південному березі Криму, на Шацьких озерах, в м. Києві тощо.

Внаслідок сформованої в останнє десятиріччя державної політики, землевпорядні роботи в Україні фактично звелися до розробки проектів землеустрою щодо відведення земельних ділянок і технічної документації із землеустрою щодо складання документів, що посвідчують право на земельну ділянку.

При цьому, відсутність схем землеустрою і техніко-економічних обґрунтувань використання та охорони земель АТУ стала головною причиною хаотичного перерозподілу земельних ресурсів, недотримання узгодженості екологічних, економічних і соціальних інтересів суспільства, порушення екологічної збалансованості і стабільності довкілля та агроландшафтів [1, 2].

Головною правовою проблемою сучасного використання земель в Україні слід вважати так званий, «погоджувальний» принцип

надання земельних ділянок під забудову та для розміщення об'єктів, який закріплений статтею 151 Земельного кодексу України [23]. Він створив широке поле для зловживань посадових осіб органів місцевого самоврядування, земельних ресурсів, природоохоронних органів, санітарно-епідеміологічної служби, органів містобудування та архітектури й охорони культурної спадщини.

Фактично, діючий порядок передбачає, що особа, зацікавлена в отриманні землі, сама ініціює процес надання необхідної їй ділянки, а органи влади займають при цьому пасивну «погоджувальну» позицію. Звичайно, за таких умов, досить важко зберегти впевненість в тому, що інтереси зацікавлених у землі осіб будуть співпадати із інтересами місцевої громади та комплексними потребами розвитку територій.

Таким чином, дуже важливо у найближчі роки здійснити перехід від «погоджувальної» до планувальної системи землекористування. Розміщувати промисловий об'єкт чи житловий будинок, автозаправну станцію чи магазин слід тільки на тих ділянках, які передбачені для цього генпланом і планом земельно-господарського устрою. Зацікавлені у отриманні землі особи повинні отримувати від держави чітку інформацію щодо можливих місць для розміщення об'єктів, а не здійснювати пошук ділянок самостійно.

Незважаючи на від'ємний приріст населення, в Україні здійснюється постійне розширення меж населених пунктів, включення до них значних масивів продуктивних сільськогосподарських угідь, які після цього інтенсивно забудовуються. Юридичний аналіз показує, що підставою для розробки відповідної містобудівної документації, як правило, є необґрунтовані технічні завдання, які масово видаються органами місцевого самоврядування, що пізніше здійснюють розпорядження цими землями.

Нагальною стає проблема перерозподілу повноважень у сфері землеустрою між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади із земельних ресурсів. Головною проблемою тут є принцип колективної відповідальності, а точніше безвідповідальності депутатів місцевих рад при вирішенні земельних питань.

Навряд чи шляхом народного голосування можна обирати лікаря,

учителя або пілота літака. В той же час, народним обранцям, які у більшості випадків не мають ні землевпорядної освіти, ні достатнього рівня знань, законом надано повноваження приймати доленосні рішення по наданню земель, зміні їх цільового призначення тощо.

Більшість земельних проблем у місті Києві та Київській області, на Південному узбережжі Криму та у багатьох містах України пов'язана саме з безсистемною та неконтрольованою діяльністю депутатів місцевих рад у сфері землеустрою.

Важливою проблемою сьогодення також є забезпечення реального пріоритету сільськогосподарського землеволодіння і землекористування. Не зважаючи на те, що, згідно зі статтею 23 Земельного кодексу України, для потреб, не пов'язаних з веденням сільськогосподарського виробництва, мають надаватися переважно несільськогосподарські угіддя або сільськогосподарські угіддя гіршої якості, значні площі продуктивних земель без достатнього землевпорядного обґрунтування вилучаються під забудову, розміщення об'єктів тощо.

Незадовільний стан земельних ресурсів щодо їх екологічних та економічних показників свідчить про невідкладну необхідність оптимізації землекористування. Потребує проведення відповідне районування земельного фонду країни, оскільки кожному комплексу природних і господарських умов притаманні свої показники оптимізації. Дотепер не здійснюється класифікація земель за придатністю на принципах екологічної можливості при економічній доцільності [29, 63].

Організація території сучасних сільськогосподарських підприємств потребує безумовного розв'язання проблеми деградованих та інших малопродуктивних земель, які, перебуваючи у приватній власності, не можуть бути віднесеними до орнопридатних і потребують заходів щодо доцільного їх використання.

Дотепер не створені дійові землевпорядні механізми охорони особливо цінних земель. Потребує суттєвого удосконалення відповідна законодавча база. Держава повинна у якнайбільш стислі терміни провести інвентаризацію таких земель та забезпечити

розробку документації із землеустрою щодо їх використання. Потребують кардинального удосконалення адміністративні механізми попередження вилучення особливо цінних земель для несільськогосподарських потреб [31, 32, 33].

Вкрай незадовільною залишається якість професійної підготовки спеціалістів у сфері землеустрою. Це пов'язується, перш за все, з неналежним встановленням Міністерством освіти України вимог до навчальних закладів, які здійснюють навчання студентів за спеціальностями «землевпорядкування» та «землевпорядкування та кадастр», підготовку відповідних фахівців в останні роки почали здійснювати декілька десятків непрофільних вищих навчальних закладів, більшість з яких не мають для цього ні кваліфікованих викладачів із землепорядною освітою та досвідом роботи за спеціальністю, ні необхідного навчально-методичного та технічного забезпечення.

Наслідком такої політики є залучення до професійної діяльності у сфері землеустрою осіб, які не отримали достатнього рівня теоретичної та практичної підготовки для прийняття обґрунтованих в екологічному, економічному та правовому відношеннях рішень щодо використання й охорони земель.

Крім того, динамічний розвиток законодавчої та нормативної бази земельних відносин, а також методичного забезпечення землеустрою зумовлює необхідність постійного підвищення кваліфікації спеціалістів у галузі землевпорядкування та кадастру. Займатися професійною діяльністю у сфері землеустрою повинні мати право лише ті фахівці, які принаймні кожні п'ять років здійснюють підвищення рівня своїх теоретичних та практичних знань, а також правової обізнаності.

В сучасних умовах не можна вважати кваліфікованим землевпорядником людину, яка останній раз здійснювала навчання ще за радянських часів, у 70-ті або 80-ті роки і не володіє сучасними науковими засадами землеустрою, не має сучасних економічних та екологічних знань, а також не вміє користуватися геоінформаційними системами та комп'ютерною технікою.

Недосконалим залишається і навчально-методичне керівництво

підготовкою фахівців у галузі землеустрою та кадастру, оскільки воно здійснюється не профільним державним комітетом, а спеціально уповноваженим органом виконавчої влади з питань аграрної політики.

Таким чином, потрібно у стислі терміни створити Навчально-методичний центр землевпорядної освіти при Держземагенстві України та вжити заходів щодо надання йому повноважень із координації методичної роботи та акредитації вищих навчальних закладів, які здійснюють підготовку спеціалістів в галузі землеустрою та кадастру.

Потребує суттєвого удосконалення існуюча політика ліцензування у сфері землеустрою. Діючі Ліцензійні умови провадження господарської діяльності щодо проведення землевпорядних та землеоціночних робіт, що були затверджені у 2001 році, вже не відповідають положенням Закону України «Про землеустрій» [63, 64]. Практика їх застосування показала, що вони не встановлюють достатніх кваліфікаційних, організаційних і технологічних вимог до розробників землевпорядної документації. Зокрема, розробка окремих видів документації із землеустрою не може бути гарантовано якісно виконана без обов'язкового залучення спеціалістів, що мають вищу освіту у галузі ґрунтознавства, лісомеліорації, агрономії. Розробка програм використання та охорони земель, а також схем землеустрою, навряд чи можлива без залучення наукових кадрів вищої кваліфікації тощо.

Недостатнім залишається рівень фінансування фундаментальних наукових досліджень у галузі землеустрою. Потребує удосконалення галузева система стандартизації та нормування, а також методичної координації [22, 28, 63].

Завершивши приватизацію та перерозподіл землі, заклавши фундамент для ринкових земельних відносин, сьогодні ми повинні нарешті подумати про завтрашній день. Метою державної земельної політики має стати реальне, а не декларативне забезпечення раціонального використання та охорони земель. Звичайно, головним інструментом такої політики має стати землеустрій.

Верховній Раді потрібно вже у поточному році затвердити



Загальнодержавну програму використання та охорони земель до 2020 року та вжити усіх необхідних заходів для її виконання.

Пріоритетним стратегічним завданням держави у галузі землеустрою має стати завершення періоду реформування і перехід до моделі сталого землекористування. Тільки за таких умов, бережливо ставлячись до своєї землі, зберігаючи її неповторне природне та ландшафтне різноманіття, Україна зможе впевнено розвиватися як сучасна європейська держава.

## **1.2. Поняттєво-термінологічний апарат у сфері землеустрою сільських територій, його формування і розвиток**

Важливою передумовою розвитку будь-якої галузі знань є формування чіткого та однозначного понятійного і категорійного апарату у відповідній сфері. В останні роки відбулася суттєва інтенсифікація наукового пошуку в галузі раціонального використання та охорони земель, управління земельними ресурсами, формування сталого землекористування тощо. Значного удосконалення зазнала законодавча та нормативна база в галузі регулювання земельних відносин [28, 109]. За таких умов, особливого значення набуває формування чіткої, однозначної, логічно вивіреної та обґрунтованої наукової термінології в галузі землеустрою та її імплементація у нормотворчу, регуляторну, виробничу та освітню практику.

Не зважаючи на досить широкий спектр досліджень щодо визначення базової термінології в сфері організації землекористування, і дотепер тлумачення терміну «землеустрій» залишається до певної міри дискусійним, а багато авторів вкладають в нього досить відмінне і, подекуди, суттєво різне значення [56].

Питанням наукової детермінації поняття «землеустрій» у різний час було присвячено роботи таких науковців, як І.С. Будзілович, В.А. Васильченко, П.Ф. Веденічев, С.П. Войтенко, С.М. Волков, М.О. Володін, І.Є. Герман, В.В. Горлачук, Д.С. Добряк, І.А. Іверонов, С.П. Кавелін, П.Г. Казьмір, А.А. Кофод, А.Г. Мартин, Б.С. Мартинов,

А.А. Мицай, І.В. Можухін, Л.Я. Новаковський, М.П. Огановський, П.М. Першин, А.А. Ржаніцин, К.М. Сазонов, Р.В. Тихенко, А.Г. Тихонов, А.М. Третяк, З.П. Флекей, О.А. Хауке, М.Н. Шульгін та інші. В той же час, існуючі дослідження відзначаються досить широкою інтерпретацією складу та змісту землеустрою і землевпорядних робіт.

Певна термінологічна проблематика пов'язується і з неоднозначністю застосування термінів «землеустрій» та «землевпорядкування». Якщо звернутися до Великого тлумачного словника сучасної української мови [12], то в ньому землевпорядкування (землевпорядження, землеустрій) трактується як «сукупність заходів щодо організації землі і користування нею». Тобто, ці терміни розуміються як синоніми. Разом з тим, в цьому ж словнику слово «устрій» трактується як «порядок, система організації чого-небудь». А слово «впорядковувати, впорядження, впорядкування» розглядається як «розвиток певних якостей, навичок постійною системною роботою, спроба опанувати якусь справу, набути певного досвіду». Таким чином, на нашу думку, найбільш адекватним суті досліджуваного явища є термін «землеустрій», який, крім того, знайшов своє застосування у вітчизняній законотворчій та нормотворчій практиці. Такий підхід також співпадає із точкою зору проф. Д.С. Добряка [25, 27].

В своєму історичному розвитку землеустрій на теренах сучасної України пройшов значну кількість стадій. Так, відомий український вчений В.А. Васильченко ще у 1926 році зауважив: «Кожна стадія людства залежить від тих господарсько-економічних і суспільно-політичних умов даного періоду, що на їх ґрунті й будувалися певні принципи, покладені в основу землевпорядження» [10].

Дослідження еволюції землевпорядних дій в Україні дає багатий матеріал для пошуку наукової істини щодо змісту землеустрою [14]. Про те, що землевпорядні вимірювання проводились в Давньоруській державі, свідчать такі історичні пам'ятки як літописи, креслення, надписи на каменях тощо. Наприклад, Тмутараканський камінь, на якому зберігся надпис, який свідчить про те, що у 1068 р. князь Гліб

виміряв відстань довжиною біля 27 км між Керчю і Таманню по кризі через Керченську протоку [21].

Володарі держави, крім опису земель, почали встановлювати межі суміжних землеволодінь і землекористувань з таким розрахунком, щоб вирішувати земельні суперечки на сусідніх землях. При цьому межі землеволодінь і землекористувань обов'язково позначалися на місцевості межовими знаками та відповідно описувалися. До таких знаків історики відносять Камінь Степана (XI-XII ст.) [14, 21].

Таким чином, на території сучасної України з'являється такий землевпорядний процес (дія), як межування земель. Межування земель включало в себе встановлення меж земельної власності з використанням різних технічних прийомів, закріплення цих меж (позначення їх на місцевості) межовими знаками та видачу документів, що посвідчували право земельної власності [85]. Метою межування було розподілення земель для встановлення і закріплення прав земельної власності, а також для визначення податку в казну держави залежно від площі та якості земель. Але більшість володарів держави вимагали від землевласників раціонального, ефективного і високопродуктивного використання своїх земель, що було зумовлено збільшенням кількості населення, а також вимогами землеробства. У зв'язку з цим, землевласники вимушені були здійснювати поліпшення своєї території (прокладати зрошувальні канали, будувати дороги, закладати сади і т.д.). Ці роботи не могли проводитися без участі землемірів, а впорядкування території стало однією з найважливіших землевпорядних дій [103].

Спонтанний розвиток у Київській Русі в XI столітті феодальних господарств став результатом проведення низки землевпорядних процесів. Саме тоді з'явилися: феодальна рента, трипільна система сівозміни, законодавство Київської Русі – «Руська правда», правові норми якого визначали та охороняли права на земельні ділянки, що перебували у господарському використанні. Процеси, які здійснювалися на землях Київської Русі, не мали назви «землевпорядні». Однак, вони включали заходи, подібні до заходів

сучасного землевпорядкування. Якщо сучасна наука має значний матеріал про стан землеробства у ті часи, то даних про стан тогочасного землеустрою майже немає [90].

Специфічні особливості мали земельні відносини та землекористування на території України у період формування та розвитку Київської Русі (початок XII століття). Якщо Київська Русь як ранньофеодальна держава сформувалася з IX до початку XII століття і вже в XI столітті охоплювала територію від Балтики до Чорного моря та від Закарпаття до Волго-Окського міжріччя, то суперечки між князями вже у XII-XIII століттях призвели до роздрібнення її території. Наприкінці XV століття значну частину українських земель було загарбано Польщею, Угорщиною. Слобожанщина увійшла до складу Росії. Землі північно-західної України належали Великому князівству Литовському, у Правобережній Україні і Галичині – Речі Посполитій. Буковина разом з Молдавією перебували під владою Туреччини, а значна частина Закарпаття увійшла до складу Трансільванського князівства (Семиградського), яке перебувало в залежності від турецького султана. Таке становище існувало до поділу Речі Посполитої, що відбувся наприкінці XVIII століття [103].

Після того, як українські землі перейшли під корону Речі Посполитої, почалися зміни не тільки феодального польського порядку, що діяв до того часу на землях Польщі, але й порядку на землях Литовських, що регулювався «Руською Правдою» та литовськими статутами. Загальновизнаною стає збірка норм права західноєвропейського середньовіччя – «Саксонське зерцало» (1224-1230 рр.). Вона встановлювала специфічний порядок регламентації суспільних, у тому числі земельних відносин, спрямований на підтримання та функціонування феодальної німецької системи [91].

Литва прийняла термінологію і юридичні норми, характерні для феодальної Київської Русі. Згодом у Статут Литовський були внесені зміни і доповнення, приймалися нові Статути (1514 р., 1529 р., 1547 р.) і Статут 1557 р., який був названий «Статут на волоки». На землях князівства Литовського була проведена земельна реформа (реформа Сигізмунда-Августа). Вона здійснювалася майже 100 років і мала

важливе соціальне значення. Проведені землевпорядні дії свідчать про ефективний розвиток землеустрою того часу, наприклад, внутрішній землеустрій, визначення ріллі за якістю, поземельний кадастр, реєстр земель на волоки, межування сіл, ведення писчих книг, проведення ревізії земель (інвентаризації) та інше. Головна особливість реформи полягала у новій організації земель: визначався розмір площі земельної ділянки для господарської діяльності, так звана "волока", що дорівнювала 30 моргам (19-20 десятин) [55]. Кожне селянське господарство одержувало одну волоку, феодалське – дві. Було введено обов'язкову трипільну систему землеробства (така система існувала у Київській Русі вже у XI столітті). Всі селяни, "посаджені" на волоки, були зобов'язані сплачувати феодалу повинності натурою і грошми, крім того, відробляти панщину. Розмір площі феодалських земель обмежувався до 40 десятин. Ці та інші землевпорядні дії у XVI і на початку XVII століття свідчать про ефективний розвиток землеустрою на території західних воєводств, котрий деякою мірою вплинув на землевпорядні процеси, що здійснювалися на теренах східної України [21, 73, 103].

На початку XVII століття в Україні виникла складна політична ситуація. Після шестирічної визвольної війни Б. Хмельницького автономна держава почала втрачати свою державність: владу гетьмана і старшини було зведено до вирішення питань місцевого значення; на територію Слобожанщини поширився російський губерніяльний поділ. Соціально-економічні відносини у зв'язку з тим, що Україна не мала власного законодавства, почали регулюватися переважно німецьким законодавством та царськими указами [108].

Наприкінці XVII століття на українські землі поширився загальноросійський адміністративний устрій. У 1831 році на території України припиняється дія Магдебурзького права і з 1842 року починає діяти майже в повному обсязі загальноросійське Зведення законів [103].

До середини XVIII століття земельні відносини в Росії були дуже складними. Землеволодіння дворянства з незаконно приєднаними до них землями були у неправовий спосіб оформлені, в зв'язку з чим

держава недораховувала великих сум. Багато маєтків не мали встановлених меж. Сервітути з невизначеним змістом прав вносили непорозуміння в лісокористування, а також у використання водопоїв, проїздів тощо. Це призводило до непорозумінь і спорів. Багато маєтків були розташовані черезсмужно, мали неправильну форму землеволодінь та інші недоліки. Все вказувало на необхідність проведення заходів з впорядкування відносин щодо користування і володіння землею. Таким заходом стало проведення межування. Особливо зацікавленим у проведенні межування було дворянство, оскільки у такий спосіб воно мало намір закріпити за собою право володіння землею. Нестабільність земельних відносин і невдалі спроби межування під час царювання Єлизавети Петрівни по Інструкції 1754 р. змусили уряд радикально змінити підхід до проведення цих робіт. Тому в період правління Катерини II (1762-1796 рр.) розпочалися нові роботи з розмежування земель [21].

Катерина II своїм Указом від 20 лютого 1765 р. затвердила особливу комісію з державного межування. Комісія повинна була підготувати, враховуючи недоліки межування по Інструкції 1754 р., проект основних правил державного межування. Саме так в Росії була розпочата земельна реформа, яка отримала назву «Генеральне межування» і яка тривала майже 100 років (з 1765 по 1861 рр.). Юридичною основою генерального межування був Урядовий Маніфест, прийнятий 19 вересня 1765 р., а також «Генеральные правила, данные Межевой комиссии для сочинения по оным межевой инструкции», опубліковані в цей день. В 1766 р. були складені дві межові інструкції, які визначали організацію і порядок проведення Генерального межування як для землемірів («Инструкция землемерам, к генеральному всей империи земель размежеванию»), так і для межових органів («...губернских канцелярий и провинциальных контор») [96].

Мета Генерального межування полягала у визначенні кількості земель й угідь та затвердженні постійних землеволодарів шляхом встановлення в натурі правильних і безумовних меж землеволодінь, які вказувалися суміжними землевласниками.

Генеральне межування створювало мережу безумовних і закріплених в натурі меж, що давало змогу перейти до детального поділу між окремими власниками загальних генеральних дач. Проведення таких заходів отримало назву Спеціального межування [21, 41, 87, 103, 108].

Слід відмітити, що у Чернігівській і Полтавській губерніях межування було проведено на підставі особливих положень. Особливість земельних відносин в цих губерніях полягала у дрібному черезсмужжі, на ліквідацію якого і було спрямоване межування. При цьому, великим володарям виділяли землі в окремі відрубні ділянки, а дрібним – зводили у смуги по три в кожному полі. У Волинській, Київській і Подільській губерніях суцільне межування проведене не було [108].

Згодом межові установи брали участь при проведенні Селянської реформи 1861 р. Однакові за змістом землевпорядні дії цієї реформи здійснювалися понад 20 років: визначався розмір селянського земельного наділу, складалася уставна грамота, обчислювалися викупні платежі, відводилися земельні наділи в натурі, а також відмежовувалися селянські землі від поміщицьких та інше. Отже, формувалася новий земельний лад в Російській імперії. Мета Селянської реформи, незважаючи на її численні недоліки, була досягнута. До 1881 р. більша частина селян у Малоросії вже були власниками землі. У 1883 р. було встановлено обов'язковий викуп надільних земель по всій імперії, незалежно від дозволів поміщиків [87, 103, 108].

В 1905 р. Міністерство землеробства і державного майна було перетворене у Головне управління землеустрою і землеробства. Поворотним пунктом реформування земельних відносин слід вважати 4 березня 1906 р., коли було видано Указ про організацію землеустрою та утворення Комітету з землевпорядних справ. Для розвитку товарного селянського господарства уряд П.А. Столипіна в 1906-1911 рр. організував проведення землевпорядних заходів з ліквідації внутрішньогосподарського черезсмужжя, утворення хуторів і відрубів, в яких бажав найти опору, виходячи з наслідків революції 1905 р., яка

показала, що общинне селянство не підтримує діючий режим. Відповідно до указу Миколи II від 9 листопада 1906 р. селянин мав право з своїм наділом вийти із общини. Земля селян, які вийшли з общин, переходила в приватну власність голови сім'ї (домохазяїна). Попередній сімейний принцип общинного землекористування був змінений на особисте успадковане право власності на землю. Це право було закріплено Законом від 15 листопада 1906 р., який дозволяв землевласникам здавати свої наділи під заставу Селянському банку [91].

Значення землеустрою, як основного механізму проведення земельної реформи, визначалося Законом від 14 червня 1910 р. «Про зміни і доповнення деяких постанов по селянському землеволодінні», Законом про землеустрій від 29 травня 1911 р. та Положенням про землеустрій, прийнятим у 1912 р. в розвиток вищезгаданого Закону. В Державній Думі, згадуючи про роль землеустрою в проведенні аграрних перетворень Голова Ради Міністрів Росії П.А. Століпін заявив: «Землеустрій і землевпорядні починання уряду мають не тільки економічне, але й глибоко соціальне і політичне значення» [13, 103].

Таким чином, в період Століпінської реформи землеустрій набув вирішального значення, а вчені, які спочатку розрізняли поняття «землеустрій» і «межування» потім об'єднали ці два поняття. Наприклад, І.А. Іверонов в книзі «Основы землеустроительного дела» писав, що землеустрій відрізняється від межування перш за все своїм економічним характером, так як в розмірі, місцезорозташуванні і якості земель господарств мають місце економічні інтереси землевласників і землекористувачів. А.А. Кофод, в свою чергу, в книзі «Русское землеустройство» вважав, що всі дії з організації, впорядкування та устрою території землеволодінь і землекористувань можуть успішно здійснюватися тільки на основі спеціально розроблених проектів землеустрою [48]. З'являються перші підручники з землеустрою, зокрема: «Руководство по землеустройству и межеванию» А.А. Ржаніцина, «Крестьянское землеустройство» І.Е. Германа [20, 21].



Літературні джерела того часу не містять однозначного визначення поняття «землеустрій». Більшість вчених сходяться на тому, що землеустрій необхідно розглядати як процес з погляду техніки, економіки, права, соціальних проблем тощо [85].

До 1917 р. поняття землеустрою досліджувалося у працях професорів О.А. Хауке, Б.С. Мартинова, М.М. Шульгіна, І.Є. Германа та інших. Визначення поняття землеустрою проф. О.А. Хауке полягає в тому, що – «землеустрій – це такі процеси чи дії, які направлені на зміну існуючих земельних відносин, форм власності, якщо при цьому ці зміни обумовлюються суспільною вагою і проводяться при участі органів державної влади» [106]. У цьому визначенні підкреслюється державний характер землеустрою, а його спрямованість на створення такого земельного устрою, який би забезпечував розвиток усіх форм власності на землю в інтересах суспільства [55].

На відміну від проф. О.А. Хауке, проф. Б.С. Мартинов зводить визначення до того, що «землеустрій є основана на встановлених у законі засадах діяльність державної влади, що спрямована на перетворення існуючих земельних прав окремих власників з метою створення самостійних поземельних володінь» [65]. Як бачимо, ці визначення мають істотні відмінності, але водночас наголошують на важливій ознаці тогочасного землеустрою – його державному характері, який базується на відповідних правових засадах.

М.М. Шульгін мету землеустрою визначив як «поліпшення порядків землеволодіння і землекористування» [91], в той час як І.Є. Герман акцентував увагу на «поліпшенні стану поземельних відносин» [20].

Існує також ряд теоретичних положень щодо транскрибування поняття «землеустрій» в економічній площині. Цієї точки зору дотримувалися такі вчені, як М.П. Огановський, І.В. Мозжухін, А.А. Кофод [49] та інші. Наприклад, М.П. Огановський вважав, що «раціональний землеустрій – це комплекс технічних операцій, які поліпшують систему селянського землекористування і сприяють зростанню продуктивності землі» [69]. Аналогічне розуміння землеустрою є і в І.В. Мозжухіна: «Під землеустроєм розуміється

сукупність культурно-технічних заходів з метою створення умов для ведення раціонального сільського господарства» [93]. Потрібно відмітити, що зазначені трактування поняття землеустрою дещо звужують його сутність, оскільки вона зводиться лише до землекористувань сільськогосподарського призначення [87].

Аналізуючи різноманітні визначення поняття «землеустрій» дореволюційного періоду, можна зробити певні висновки щодо їх тогочасних особливостей. Так, перш за все, акцентується увага на державному характері землеустрою, його спрямованості на пріоритетне задоволення суспільних інтересів. Характер землеустрою обумовлювався специфікою дореволюційного суспільного устрою [91].

С.П. Кавелін відзначав, що «землеустрій являє собою сукупність правових, економічних і технічних заходів, спрямованих на раціональну організацію як усієї території країни в цілому, так і окремих її частин, з метою поліпшення і прогресивного розвитку народного господарства» [42].

Професор К.М. Сазонов, вказував: «Землеустрій є діяльністю з регулювання соціально-правових і технічних елементів землекористування, що здійснюється залежно від соціально-виробничої мети і завдань та в межах норм діючого земельного ладу» [81].

Академік В.А. Васильченко у 1926 р. писав, що «землеустрій має всі риси економічного явища... і основним завданням його є раціональна організація території для організації сільськогосподарського виробництва, для розвитку продуктивних сил у сільському господарстві. На це завдання, крім основного чиннику – економічного, впливають інші чинники соціально-політичного, юридичного й технічного характеру» [10].

Досить поширеною стає думка про те, що економічний характер суспільних відносин щодо розподілу та перерозподілу земель визначає реальну природу землеустрою. Професор О.А. Хауке у 1927 році відмітив, що єдиного поняття «землеустрій» не існує, а у цьому понятті є два аспекти: економічний та юридичний [13, 87, 106].

Усі вищенаведені визначення поняття землеустрою відображали його спрямованість на раціоналізацію землекористування в умовах соціалістичного суспільного ладу з пріоритетом державного регулювання землевпорядного процесу [87].

Специфічні визначення поняття «землеустрій» формувалися в радянській науковій школі у другій половині ХХ сторіччя. Так, у 70-х роках П.М. Першин [72] і П.Ф. Веденічев [11] вказували, що «основою землеустрою є, як відомо, виробнича організація території за розміром площі, складом угідь і формою розташування відповідно до організаційного ладу господарства. Ця організація являє собою соціальний процес, що історично складається у взаємодії суспільних груп як продукт усього розвитку народного господарства. Однією з ознак суспільної системи відносин є державні землевпорядні заходи». В цьому визначенні досить чітко вказується залежність землеустрою від розвитку продуктивних сил та існуючого суспільного ладу, за якого через державні землевпорядні заходи регулюються земельні відносини і землеустрій [56].

Досить глибоке наукове визначення землеустрою дав академік С.М. Волков, який зазначив, що «землеустрій являє собою соціально-економічний процес цілеспрямованої організації території і засобів виробництва, нерозривно пов'язаних з землею, який відбувається під впливом розвитку продуктивних сил і виробничих відносин суспільства» [17].

Аналізуючи еволюцію розуміння терміну «землеустрій» в контексті історичного розвитку, неважко помітити, що на протязі досить довгого періоду його тлумачення практично не відображали роль землеустрою у формуванні екологічного середовища, нівелювалося землеохоронне значення землеустрою. На нашу думку, сучасні екологічні проблеми сільськогосподарського землекористування України можна у повній мірі вважати наслідком такого обмеженого трактування змісту та спрямованості землевпорядних робіт [87].

Найбільший інтерес, звичайно, викликають сучасні спроби дати тлумачення терміну «землеустрій» та його змісту. Так, С.П. Войтенко

та М.О. Володін досить негативно оцінюють визначення поняття землеустрою «як системи заходів, спрямованих на раціональну організацію території» [14]. На їх думку, землеустрій доцільно розглядати як процес територіального формування об'єктів землекористування, а землевпорядкування – як механізм територіального планування сформованих землекористувань [91].

В.В. Горлачук вважає за доцільне використовувати замість терміну «землеустрій» термін «землевпорядкування» [22]. Проте такі вчені як Д.С. Добряк, А.Г. Тихонов не погоджуються з таким підходом. Зокрема, А.Г. Тихонов пропонує користуватися одним терміном – «землеустрій», а також похідними від нього – землеустрійна діяльність, землеустрійна документація, землеустрійні роботи [98].

Д.С. Добряк критично ставиться до трактування поняття «землеустрій» в коментарі Земельного кодексу України – «...такий коментар не тільки не розширить роз'яснень положень нового Земельного кодексу України щодо землеустрою, а негативно вплине на практичне його застосування та суспільну думку», а також не погоджується з точкою зору А.М. Третяка про те, що «система землеустрою в ході земельних реформ об'єктивно трансформується в систему управління землекористуванням» [28, 56]. На думку Д.С. Добряка – «землеустрій законодавчо визнано складовою (підсистемою) управління в галузі використання й охорони земель (розділ VII Земельного кодексу України). Він виступає як механізм здійснення (реалізації) земельної реформи, маючи відповідні пріоритети у той чи інший періоди, які диктують і відповідні види робіт в залежності від політики держави, організаційного та фінансового забезпечення. А тому не логічно втрачати сутність землеустрою і трансформувати його в систему управління» [90]. П.Г. Казьмір, З.П. Флекей та А.А. Мицай вважають, що доцільно паралельно вживати терміни і «землеустрій», і «землевпорядкування» [43].

В Земельному кодексі України [39] від 25.10.2001 р. № 2768-III та Законі України «Про землеустрій» [35] від 22.05.2003 р. № 858-IV

подане визначення землеустрою, його мети та завдань. Вказується, що землеустрій – це сукупність соціально-економічних та екологічних заходів, спрямованих на регулювання земельних відносин та раціональної організації території АТУ, суб'єктів господарювання, що здійснюються під впливом суспільно-виробничих відносин і розвитку продуктивних сил. Мета землеустрою визначена у забезпеченні раціонального використання та охорони земель, створенні сприятливого екологічного середовища та поліпшенні природних ландшафтів. Таким чином, у вітчизняній нормативно-правовій базі застосовано визначення поняття землеустрою, що вперше було запропоноване академіком С.Н. Волковим [17, 27, 87].

Але, на нашу думку, тлумачення поняття «землеустрій» потребує подальшого розвитку. Головним недоліком попередніх визначень цього терміну можна вважати, що вони в більшості своїй носили «відбиток» тогочасного суспільного ладу або певних усталених стереотипів щодо найбільш поширених видів землевпорядних робіт [87, 90, 91].

Сучасне загальнонаукове визначення поняття «землеустрій» має враховувати такі принципові положення:

1) об'єктом землеустрою є всі категорії земель, весь земельний фонд, а не лише землі сільськогосподарського призначення;

2) землеустрій у різних формах здійснюється на всіх рівнях адміністративно-територіального поділу та господарського управління; ці рівні з часом можуть зазнавати змін, а тому безпосереднє їх зазначення у тлумаченні терміну є недоцільним;

3) у різні періоди, залежно від стану продуктивних сил та суспільної свідомості, землеустрій може мати на меті різні цілі і неоднакове співвідношення економічних, екологічних та соціальних пріоритетів, а тому зазначення його мети у тлумаченні терміну також не можна вважати обов'язковим; потребує термінологічної фіксації лише така апріорна властивість землеустрою, як його цілеспрямованість (наприклад, у радянські часи землеустрій мав чітко виражену економічну спрямованість із заниженими екологічними пріоритетами; після 1991 року землеустрій отримав соціальну

спрямованість, що мала наслідком зниження економічної та екологічної ефективності землекористування тощо);

4) недопустимо спрощувати тлумачення землеустрою лише до сукупності технічних заходів, склад та зміст яких із часом може зазнавати змін – такий підхід практично нівелює суспільно-економічне та екологічне значення землеустрою як явища;

5) визначення терміну має бути максимально лаконічним та змістовним;

6) зміст землеустрою не може зводитися лише до межування земель чи формування просторових об'єктів; слід усвідомлювати, що зміни у землекористуванні внаслідок проведення землеустрою мають не лише кількісний, а й якісний характер (приміром, поняття «стале землекористування» неможливо описати лише за допомогою геодезичних характеристик земельних ділянок);

7) поняття «землеустрій» має враховувати діалектику взаємодії матеріального виробництва та природного середовища [55].

Розглянемо також деякі загальні передумови формулювання наукового тлумачення терміну «землеустрій».

Людина живе на Землі в межах тонкої її оболонки – географічного середовища. Це та частина природи, що перебуває в особливо тісній взаємодії із суспільством і яка зазнає його впливу. Поняттям «географічне середовище» описується уся сукупність навколишніх об'єктів, що оточують людину: ріки, ліси, лісосмуги, поля, пасовища, сіножаті, міста та поселення, кліматичні і ґрунтові умови, корисні копалини, рослинний і тваринний світ тощо. У географічному середовищі виникло і розвивається життя. Географічне середовище – це та частина природи (поверхня землі, води, ґрунт і ґрунтовий покрив, рослинний і тваринний світ), що становить необхідну умову життя суспільства, будучи залученою у процес суспільного буття. Людське суспільство та матеріальне виробництво нерозривно пов'язані з географічним середовищем і поза його межами суспільне життя неможливе [87, 93, 95].

Виробництво матеріальних благ – основа життя і розвитку людини. Цей процес відображає, по-перше, взаємодію людини і

природи, а, по-друге, взаємодію людей між собою у процесі їх господарської діяльності. Основною функцією виробництва є створення економічних благ. При цьому створюється два види економічних благ – предмети споживання та засоби виробництва [56].

Виробництво благ – це використання в межах господарських одиниць виробничих ресурсів, до яких ми відносимо робочу силу, предмети праці і засоби праці. Розглянемо їх детальніше. Робоча сила – сукупність фізичних і розумових здібностей людини. Другим фактором виробництва є предмети праці. Це все те, на що спрямована праця людини, що становить матеріальну основу майбутнього продукту [90].

Предметами праці можуть бути дані самою природою ресурси: руда, вугілля, нафта, газ тощо. Але первинним всезагальним предметом людської праці є земля. Вона залишається ним навіть з розвитком науково-технічного прогресу, коли з'являються можливості для створення нових предметів праці з наперед заданими властивостями [91].

Засоби праці і предмети праці в сукупності становлять речові фактори виробництва або капітальні блага. Разом із тим виробництво – це не просто сума його елементів, а складна система їх взаємодій та розвитку. Вирішального значення тут набувають технологія й організація виробництва.

Технологія відображає взаємодію основних факторів виробництва, досягнення науки і практики та застосування їх при створенні життєвих благ. Організація виробництва – це забезпечення погодженості функціонування всіх його факторів, взаємодії людей, які беруть участь у виробництві.

Суб'єктивні та речові фактори у сукупності і взаємодії складають продуктивні сили суспільства. Вони виступають як провідна сторона суспільного виробництва.

Однак слід виходити з того, що продуктивні сили – не лише технічні засоби виробництва і робоча сила. Продуктивні сили – це всі сили, за допомогою яких діє і вдосконалюється праця. Розвиток продуктивних сил означає все більше оволодіння силами і явищами

природи, що знаходить вияв у рості продуктивності суспільної праці, збільшенні багатства суспільства. Рівень розвитку продуктивних сил – важливий критерій і найбільш вагомий показник суспільного прогресу [85].

За таких умов, на нашу думку, поняття землеустрої доцільно тлумачити як сукупність цілеспрямованих заходів з розміщення виробничих сил в межах географічного середовища. Звичайно, дане визначення розглядається нами як таке, що потребує подальшої дискусії і з певними застереженнями може використовуватися у нормотворчій практиці, але саме воно, попри його загальнонауковий характер, дозволяє абстрагуватися від тимчасових факторів, які можуть впливати на зміст землеустрою (суспільно-політичний лад, адміністративно-територіальний поділ, розвиток земельних відносин, пріоритети соціально-економічної політики, екологічна свідомість суспільства тощо).

Поняття «географічне середовище» у запропонованому тлумаченні дозволяє описати не лише земельні ресурси як базис просторового розвитку, але й усі ті компоненти довкілля, на які прямо чи опосередковано впливає реалізація землевпорядних рішень. Самі ж землевпорядні рішення реалізуються на практиці через просторову організацію продуктивних сил – людей, предметів і засобів виробництва, інфраструктури, техніки тощо [56].

Екологічну складову землеустрою у представленому визначенні можна інтерпретувати через діалектичну взаємодію матеріального виробництва та природного середовища. У процесі суспільного виробництва географічне середовище зазнає змін. Використовуючи досягнення попередніх епох, людина перетворює багатство ресурсів природи в засоби культурно-історичного життя [87, 95]. Внаслідок впливу суспільства на природу відбувається зміна географічного середовища і деяких природних процесів: у довкіллі накопичуються нові властивості, що все більше відділяють його від незайманого стану, а біосфера втрачає можливості для саморегуляції. Таким чином, ступінь збереження природних компонентів довкілля прямо залежить від діяльності продуктивних сил та їх розміщення у просторі, а отже є



наслідком землеустрою.

Отже, землеустрій на території сучасної України пройшов значний шлях свого становлення та розвитку, починаючи від X ст. нашої ери і до сьогодення. Ретроспективний аналіз [13, 30, 56, 85, 87, 103] показує, що понятійний апарат у сфері землеустрою зазнавав суттєвих змін залежно від суспільно-політичного ладу, економічних пріоритетів держави, а тлумачення змісту поняття «землеустрій» у різні часи суттєво різнилися. На основі загальнонаукового аналізу сутності землевпорядних заходів запропоновано авторське визначення поняття «землеустрій» як сукупності цілеспрямованих заходів по розміщенню продуктивних сил в межах географічного середовища.

### **1.3. Проблемні питання проведення землеустрою в умовах завершення земельної реформи**

Земля завжди була, є і буде залишатися особливим об'єктом суспільних відносин, який характеризується просторовою обмеженістю, незамінністю, постійністю місцезнаходження тощо. Значення землі як провідного ресурсу людського розвитку у сільській місцевості, де вона виступає не лише як просторовий базис, але і як головний засіб виробництва, важко переоцінити.

Основним інструментом держави, що покликаний забезпечити екологічно безпечне та економічно ефективно 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.

Стаття 13 Конституції України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР чітко визначає, що земля, як і інші природні ресурси, що знаходяться в межах території України, є об'єктами права власності Українського народу. При цьому, кожний громадянин має право користуватися природними об'єктами права власності народу згідно з законом. Функція захисту прав усіх суб'єктів права власності і господарювання,

а також забезпечення соціальної спрямованості економіки Основним Законом покладається на державу. При цьому гарантується рівність усіх суб'єктів права власності перед законом.

Невід'ємною частиною економічної реформи, яка проводиться в Україні з початку дев'яностих років минулого сторіччя, стало реформування земельних відносин, яке нині наближається до свого завершення. В країні ліквідовано монополію держави на земельну власність, продовжуються процеси роздержавлення землі та передачі її у власність юридичним особам і громадянам, які можуть набувати права власності на землю згідно з законом.

У 2001 році Верховна Рада України прийняла новий Земельний кодекс України, а у 2003 році – Закон України «Про землеустрій». Цими основоположними документами було визначено фундаментальні правові та організаційні основи діяльності у сфері землеустрою, що спрямовані на регулювання відносин, які виникають між органами державної влади, органами місцевого самоврядування, юридичними та фізичними особами у процесі забезпечення сталого розвитку землекористування.

Таким чином, суспільні відносини, пов'язані із перерозподілом земельних ресурсів, завжди вимагатимуть пильної уваги з боку держави, перш за все, щодо їх відповідності суспільним інтересам, адже одне лише існування інституту власності на землю можливе лише в тому випадку, коли ця власність визнається суспільством, а її існування виправдовується високою соціальною, економічною та екологічною ефективністю використання землі як основного національного багатства.

В силу як окремих системних прорахунків авторів земельної реформи, так і недостатнього ресурсного її забезпечення, більшість цілей земельного реформування дотепер залишаються недосягнутими, а запровадження ринкових земельних відносин так і не стало запорукою формування сталого землекористування, зокрема:

1) не відбулося удосконалення земельних відносин у сільськогосподарському виробництві, натомість здійснена тотальна парцеляція товарних сільськогосподарських землекористувань, а

також фіксація створеної неефективної системи землеволодіння заборонаю на продаж земельних ділянок сільськогосподарського призначення;

2) подальше реформування земельних відносин у містах та інших населених пунктах відбувається переважно у напрямку приватизації земель територіальних громад, яке нерідко здійснюється в умовах «колективної безвідповідальності» розпорядників землі – органів місцевого самоврядування, що стає причиною безсистемної урбанізації та ускладнення умов для просторового розвитку містобудівних систем;

3) законодавчо заблоковано найбільший сегмент ринку земель – ринковий оборот земель сільськогосподарського призначення, які становлять 45,7 % від площі держави;

4) обмежений характер має кредитування під заставу землі, в тому числі іпотечне кредитування, яке здійснювалось виключно щодо земельних ділянок несільськогосподарського призначення та істотно обмежилось внаслідок фінансово-економічної кризи, що розпочалась у 2008 році;

5) навіть із прийняттям нового Податкового кодексу України зберігається неефективний механізм справляння плати за землю, який був запроваджений ще у 1992 році і базується на спрощених підходах до визначення податкової бази та передбачає значну кількість виключень із загального режиму оподаткування, що не дозволяє розглядати земельний податок як повноцінну фінансову основу місцевого самоврядування та регіонального розвитку;

б) не здійснюється моніторинг земель, не встановлений порядок ведення державного земельного кадастру, що унеможлиблює ефективне гарантування прав на землю і дієвий державний контроль за використанням та охороною земель;

7) надзвичайно недосконалим залишається землевпорядне забезпечення проведення земельної реформи, яке звелось до розробки проектів відведення при наданні земельних ділянок та оформлення правовстановлюючих документів на земельні ділянки, внаслідок чого практично втрачений науково-технічний потенціал землеустрою,

деградувала землевпорядна наука;

8) не можна вважати ефективною створену систему державного управління земельними ресурсами, яка приділяє основну увагу перерозподілу землі як майна, не вирішуючи проблеми охорони земель як основного національного багатства;

9) масовість порушень земельного законодавства та норм раціонального природокористування свідчить про недосконалість організаційно-правових механізмів контролю за використанням та охороною земель;

10) залишається незавершеною нормативно-правова та методична база розвитку земельних відносин.

Особливо яскраво проблеми сучасного українського землеустрою виявилися після прийняття Закону України від 04.06.2009 р. № 1443-VI «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо збереження родючості ґрунтів» [35], яким було внесено зміни до Земельного кодексу України від 25.10.2001 р. № 2768-III, згідно з якими земельні ділянки сільськогосподарського призначення для ведення товарного сільськогосподарського виробництва повинні використовуватися відповідно до розроблених та затверджених в установленому порядку проектів землеустрою, що забезпечують еколого-економічне обґрунтування сівозміни та впорядкування угідь і передбачають заходи з охорони земель [52]. На період до 1 січня 2015 р. зазначені вимоги поширено на власників землі та землекористувачів, які використовують земельні ділянки сільськогосподарського призначення для ведення товарного сільськогосподарського виробництва загальною площею більш як 100 гектарів.

Новою редакцією статті 55 Кодексу України про адміністративні правопорушення [48] встановлюється відповідальність у формі штрафів за ухиляння від затверджених в установленому порядку проектів землеустрою, а також використання земельних ділянок сільськогосподарського призначення для ведення товарного сільськогосподарського виробництва без затверджених у випадках, визначених законом, проектів землеустрою, що забезпечують еколого-

економічне обґрунтування сівозміни та впорядкування угідь.

В той же час, існуюча нормативно-правова база та загальний стан земельних відносин значно ускладнюють проведення землеустрою, зокрема сільських територій [47, 75]:

1) недостатнім є інформаційне забезпечення проектування (встановлення вихідних умов на проектування, ідентифікація правовстановлюючих документів та кадастрових планів на земельні ділянки, одержання актуальних матеріалів крупномасштабних ґрунтових обстежень або похідних від них матеріалів, топографічних планів тощо);

2) не мають сталості сформовані за час земельної реформи землеволодіння та землекористування, а внаслідок існуючої в Україні заборони на відчуження земельних ділянок, що надані для ведення товарного сільськогосподарського виробництва, основною формою використання земель у сільському господарстві є оренда земельних ділянок, причому переважну більшість діючих договорів оренди сільськогосподарських земель (близько 60%) укладено на строк до 5 років, хоча заходи, які передбачаються проектом сівозмін, повинні бути визначені на більш тривалий період;

3) не має належного правового врегулювання проблема земель колективної власності, оскільки під час приватизації земель колективних сільськогосподарських підприємств паюванню підлягали лише сільськогосподарські угіддя – рілля, багаторічні насадження, сіножаті та пасовища, а несільськогосподарські угіддя, що раніше були передані у колективну власність, до процесу розподілу залучені не були (за оперативними даними, площа цих земель дотепер становить близько 70 тисяч гектарів – на цих угіддях розміщена інфраструктура, необхідна для ведення сільськогосподарського виробництва (господарські двори, механізовані токи, тракторні бригади, гаражі тощо), полезахисні лісосмуги, колишні колгоспні ліси тощо);

4) відсутня належна нормативно-методична база щодо визначення типів і видів сівозміни, проектування її полів (лише у загальних рисах відповідні питання врегульовані законами України від

19.06.2003 р. № 962-IV «Про охорону земель» [37] та від 22.05.2003 р. № 858-IV «Про землеустрій», постановою Кабінету Міністрів України від 11.02.2010 р. № 164 «Про затвердження нормативів оптимального співвідношення культур у сівозмінах в різних природно-сільськогосподарських регіонах» [75]);

5) складною та методично неврегульованою залишається процедура зміни складу угідь земельних ділянок (для зведення будівель і споруд, закладання багаторічних насаджень, будівництва водогосподарських споруд та меліоративних систем тощо) із подальшим внесенням змін до договорів оренди земельних ділянок, розробку відповідної технічної документації із землеустрою щодо складання документів, що посвідчують право користування земельною ділянкою, виготовлення нових кадастрових планів земельних ділянок, реєстрацію відповідних додаткових угод у Державному реєстрі земель тощо;

б) невирішеність питань ціноутворення у сфері землеустрою (відповідно до статті 4 Закону України від 03.12.1990 р. № 507-XII «Про ціни і ціноутворення», Кабінет Міністрів України визначає повноваження органів державного управління в галузі встановлення і застосування цін (тарифів), а також по контролю за цінами (тарифами). Постановою Кабінету Міністрів України від 25.12.1996 р. № 1548 «Про встановлення повноважень органів виконавчої влади та виконавчих органів міських рад щодо регулювання цін (тарифів)» визначено, що Держкомзем за погодженням з Мінфіном та Мінекономіки встановлює ціни (тарифи) на розроблення документації із землеустрою та проведення землеоціночних робіт) [28, 109].

Ці проблемні питання активно аналізуються, обговорюються та ведуться пошуки шляхів їх вирішення вченими ННІ земельних ресурсів та правознавства НУБіП України, зокрема й авторами цього звіту [2, 18, 27, 32, 53, 56, 64, 87].

Розроблення проектів землеустрою, що забезпечують еколого-економічне обґрунтування сівозмін та впорядкування угідь, слід вважати одним із перших кроків на шляху виправлення системних помилок, допущених під час проведення в Україні земельної реформи,

яка мала своїм наслідком тотальну парцеляцію сільськогосподарського землеволодіння та землекористування, а також суцільне нехтування вимогами еколого-безпечного землеробства [52, 53]. Але складання документації із землеустрою, яка б формувала передумови для ефективного ведення сільськогосподарського виробництва, а також раціонального використання та охорони земель, в сучасних умовах стає досить складною задачею.

Таким чином, однією із найважливіших задач на шляху формування сталих земельних відносин в Україні стає розроблення законопроекту про внесення змін і доповнень до Закону України «Про землеустрій» та деяких інших законодавчих актів щодо закріплення правових підстав проведення землеустрою, вилучення декларативних та непрацюючих правових положень, уніфікації, детальної регламентації та спрощення землевпорядних процедур, запровадження саморегулювання у сфері землеустрою.

#### **1.4. Землеустрій як наукова основа забезпечення перерозподілу, раціонального використання та охорони земельних ресурсів**

Формування нового земельного ладу зумовило загострення протиріч інтересів (індивідуальних, державних, територіальних громад) у процесі перерозподілу земельних ресурсів, їх використання та охорони. Водночас, домінування приватних вигод над суспільними призводять до незворотних наслідків: зміни цільового земель сільськогосподарського та лісогосподарського призначення, водного фонду та подальшої їх хаотичної, й нерідко, агресивної забудови; недотриманням режиму обмеженого господарювання у водоохоронних зонах і прибережних захисних смугах; недодержанням правил використання сільськогосподарських угідь за проектами землеустрою, що забезпечують еколого-економічне обґрунтування сівозміни та впорядкування угідь і передбачають заходи з охорони земель; поглибленням соціальних проблем у сільській місцевості [52, 88]. Це

далеко невичерпний перелік проблем, які стали актуальними для українського суспільства після трансформаційних процесів.

Наукову основу забезпечення перерозподілу, раціонального використання та охорони земельних ресурсів становить землеустрій. Він – важливий інструмент впорядкування і регулювання нових земельних відносин [53, 87, 89]. Й.М. Дорош [30] наголошує, що землеустрій, окрім його головних інженерно-технічних, економічних, управлінських функцій, передбачає виконання додаткових – екологічної, соціальної, правової, містобудівної, прогнозно-планувальної, інноваційної, інвестиційної та інформаційної (рис. 1.1).



**Рисунок 1.1 – Функції землеустрою в сучасних умовах становлення земельних відносин в Україні [30]**

Вчений переконаний, що землеустрій еволюціонував у результаті розвитку суспільних відносин, в результаті цього перелік виконуваних ним функцій суттєво розширився. Головні з них передбачають: розроблення проектних рішень із встановлення на місцевості меж АТУ (АТО), територій природно-заповідного фонду та іншого природоохоронного призначення, оздоровчого, рекреаційного та історико-культурного призначення, меж земельних ділянок власників і землекористувачів; визначення і встановлення правового режиму



земель; забезпечення управлінської діяльності органів державної виконавчої влади, місцевого самоврядування, землевласників та землекористувачів, яка здійснюється на основі земельного законодавства [30].

Додаткові ж функції землеустрою вирішують такі завдання: прогнозують процеси економіки землегосподарювання та охорони земель; забезпечують вимоги екобезпечного землекористування та підтримки екологічної рівноваги, формують режим обмеженого використання земельних ділянок (їх частин); забезпечують організацію просторового середовища життєдіяльності людини; сприяють розвитку інвестиційної діяльності землекористування; слугують інформаційним джерелом наповнення кадастрово-реєстраційної системи матеріалами, якими регулюється використання та охорона земель; сприяють генеруванню та активному впровадженню новаторських ідей і проектів; формують умови економіки землегосподарювання; забезпечують соціальну захищеність громадян, створюють умови для повного здійснення їх права на працю, життєвий достатній рівень шляхом забезпечення громадян основним засобом праці [1, 30].

Отже, землеустрій є однією із найважливіших складових системи регулювання земельних відносин в Україні. Він є науковою основою забезпечення перерозподілу, раціонального використання та охорони земельних ресурсів, саме від нього залежить формування структури землекористування та АТУ, збереження та охорона земель, а також їх екосистемних функцій, забезпечення галузей економіки земельними ресурсами тощо.

### **1.5. Сутність проектних рішень при розробленні основних видів сучасної документації із землеустрою та їх видова структура**

У різні часи, залежно від стану продуктивних сил та суспільної свідомості, землеустрій переслідував досить різні цілі і відзначався неоднаковим співвідношенням економічних, екологічних та

соціальних пріоритетів. Наприклад, за часів Російської Імперії землеустрій пов'язувався переважно із межуванням земель, у радянський період землеустрій мав чітко виражену економічну спрямованість із заниженими екологічними пріоритетами, а після 1990 року землеустрій почав виконувати обслуговуючу функцію щодо земельної реформи, яка відзначилася надзвичайною парцеляцією і соціалізацією земельних ресурсів та зниженням економічної ефективності й екологічної безпечності землекористування.

За своєю сутністю сучасний землеустрій слід розглядати як сукупність цілеспрямованих заходів щодо розміщення продуктивних сил в межах географічного середовища [56, 96]. Саме землеустрій у сучасних умовах стає технічною та юридичною основою для формування прав і обов'язків власників землі та землекористувачів, забезпечення охорони земель як основного національного багатства, планування розвитку територій тощо [87].

В той же час, землеустрій в останні десятиріччя поступово звівся до розроблення найбільш примітивних видів землевпорядної документації, якими супроводжуються процедури надання та вилучення земельних ділянок, оформлення правовстановлюючих документів на них. Першопричиною цього слід вважати, перш за все, недостатність державної уваги до проблем сталого розвитку територій та обмеженість бюджетного фінансування заходів із землеустрою. На жаль, багато керівників органів місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій ще не до кінця усвідомлюють роль та значення землеустрою у питаннях сталого розвитку територій, створенні сприятливих умов для проживання населення, охорони довкілля, підвищення інвестиційної привабливості земельних ресурсів. [87, 89, 94]

Серед науковців та практиків донині зберігаються значні відмінності у баченні складу та змісту окремих видів землевпорядної документації, порядку їх розроблення, погодження та затвердження, методичних засад проектування тощо.

Значною декларативністю та суперечливістю відзначаються положення профільного Закону України від 22.05.2003 р. № 858-IV «Про

землеустрій», який фактично не встановлює чіткого процедурного забезпечення землевпорядних дій [35]. На початковій стадії перебуває створення системи галузевої стандартизації у сфері землеустрою, охорони та оцінки земель [63]. Все це вимагає глибокого переосмислення змісту та призначення сучасного землеустрою в умовах завершення реформування земельних відносин, а також напрацювання єдиних підходів до регламентації землевпорядних процедур.

Перелік основних видів документації із землеустрою визначено статтею 25 Закону України «Про землеустрій» від 22.05.2003 р. № 858-IV [35]:

а) загальнодержавні й регіональні (республіканські) програми використання та охорони земель;

б) схеми землеустрою і техніко-економічні обґрунтування використання та охорони земель АТУ;

в) проекти землеустрою щодо встановлення і зміни меж АТУ;

г) проекти землеустрою щодо організації і встановлення меж територій природно-заповідного фонду та іншого природоохоронного призначення, оздоровчого, рекреаційного та історико-культурного призначення;

г) проекти землеустрою щодо формування земель комунальної власності територіальних громад і проекти розмежування земель державної та комунальної власності населених пунктів;

д) проекти землеустрою щодо відведення земельних ділянок;

е) проекти землеустрою щодо створення нових та впорядкування існуючих землеволодінь і землекористувань;

є) проекти землеустрою, що забезпечують еколого-економічне обґрунтування сівозміни та впорядкування угідь;

ж) проекти землеустрою щодо впорядкування території населених пунктів;

з) робочі проекти землеустрою щодо рекультивації порушених земель, землювання малопродуктивних угідь, захисту земель від ерозії, підтоплення, заболочення, вторинного засолення, висушення, зсувів, ущільнення, закислення, забруднення промисловими та іншими відходами, радіоактивними та хімічними речовинами, покращання

сільськогосподарських земель, підвищення родючості ґрунтів (далі – робочі проекти землеустрою);

и) технічна документація із землеустрою щодо встановлення меж земельної ділянки в натурі (на місцевості);

і) технічна документація із землеустрою щодо складання документів, що посвідчують право на земельну ділянку;

ї) спеціальні тематичні карти і атласи стану земель та їх використання.

Але цей перелік не можна вважати вичерпним, оскільки, згідно з цією ж статтею, законами України та іншими нормативно-правовими актами можуть встановлюватися інші види документації із землеустрою. Аналіз чинної нормативно-правової бази дозволяє виділити подібні «інші» види землевпорядних документів (табл. 1.1).

Таблиця 1.1.

**Види документації із землеустрою, що не згадуються у Законі України «Про землеустрій» [59, 60]**

<b>Нормативно-правовий акт, що встановлює необхідність розроблення документації із землеустрою</b>	<b>Найменування документації із землеустрою</b>
Стаття 39 Земельного кодексу України від 25.10.2001р. № 2768-III, постанова Кабінету Міністрів України від 22.02.2008 р. № 79 «Про затвердження Порядку складання плану земельно-господарського устрою території населеного пункту»	Плани земельно-господарського устрою населених пунктів
Стаття 58 Земельного кодексу України від 25.10.2001 р. № 2768-III	Проекти землеустрою щодо встановлення водоохоронних зон уздовж морів, навколо озер, водосховищ та інших водойм
Стаття 60 Земельного кодексу України від 25.10.2001 р. № 2768-III	Проекти землеустрою щодо встановлення розміру та меж прибережної захисної смуги уздовж морів та навколо морських заток і лиманів
Стаття 63 Земельного кодексу України від 25.10.2001 р. № 2768-III	Проекти землеустрою щодо визначення розміру та режиму використання земельних ділянок смуг відведення
Стаття 64 Земельного кодексу України від 25.10.2001 р. № 2768-III, постанова КМУ від 14.04.1997 р. № 347 «Про затвердження Порядку складання паспортів річок і Порядку установаження берегових смуг водних шляхів та користування ними»	Проекти землеустрою щодо визначення розмірів берегових смуг водних шляхів
Стаття 118 Земельного кодексу України від 25.10.2001 р. № 2768-III	Проекти землеустрою щодо приватизації земель державних та комунальних сільськогосподарських підприємств, установ та організацій

<b>Нормативно-правовий акт, що встановлює необхідність розроблення документації із землеустрою</b>	<b>Найменування документації із землеустрою</b>
Стаття 123 Земельного кодексу України від 25.10.2001 р. № 2768-III, постанова Кабінету Міністрів України від 11.04.2002 р. № 502 «Про затвердження Порядку зміни цільового призначення земель, які перебувають у власності громадян або юридичних осіб» (пункт 3 Порядку)	Проекти відведення земельних ділянок щодо зміни цільового призначення земельних ділянок
Стаття 30 Закону України «Про курорти» від 05.10.2000 р. № 2026-III	Проекти землеустрою щодо встановлення меж округів і зон санітарної (гірничо-санітарної) охорони курортів
Стаття 34 Закону України «Про питну воду та питне водопостачання» від 10.01.2002 р. № 2918-III	Проекти землеустрою щодо встановлення меж зон санітарної охорони джерел та об'єктів централізованого питного водопостачання
Стаття 7 Закону України «Про порядок виділення в натурі (на місцевості) земельних ділянок власникам земельних часток (паїв)» від 05.06.2003 р. № 899-IV, постанова Кабінету Міністрів України від 04.02.2004 р. № 122 «Про організацію робіт та методику розподілу земельних ділянок між власниками земельних часток (паїв)»	Проекти землеустрою щодо організації території земельних часток (паїв)
Стаття 25 Закону України «Про охорону земель» від 19.06.2003 р. № 962-IV	Проекти землеохоронних заходів для земельних ділянок
Пункт 2 Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо документів, що посвідчують право на земельну ділянку, а також порядку поділу та об'єднання земельних ділянок» від 05.03.2009 р. № 1066-VI	Технічна документація із землеустрою щодо складання документів, що посвідчують право власності на земельну ділянку, при поділі чи об'єднанні земельних ділянок
Постанова Кабінету Міністрів України від 31.01.2001 р. № 87 «Про порядок використання земель у зонах їх можливого затоплення внаслідок повеней і паводків» (пункт 7 Порядку)	Проекти землеустрою щодо використання затоплених і підтоплених земель у сільськогосподарському виробництві
Наказ Держкомзему України від 17.10.2002 р. № 175 «Про Порядок консервації земель» (зареєстр. в Мінюсті України 14.02.2003 р. за № 117/7438) (пункт 8 Порядку)	Проекти консервації земель
Наказ Держкомзему України від 04.01.2005 № 1 «Про затвердження Порядку видачі та анулювання спеціальних дозволів на зняття та перенесення ґрунтового покриву (родючого шару ґрунту) земельних ділянок» (зареєстр. в Мінюсті України 20.01.2005 р. за № 70/10350) (пункт 3.3 Порядку)	Проекти землеустрою щодо зняття, збереження і використання родючого шару ґрунту
Наказ Держкомзему України від 26.08.1997 р. № 85 «Про затвердження Положення про земельно-кадастрову інвентаризацію земель населених пунктів» (зареєстр. в Мінюсті України 31.10.1997 р. за № 522/2326) (пункт 5 Положення)	Матеріали інвентаризації земель

Таким чином, наразі не можна вести мову про існування єдиної класифікації видів документації із землеустрою, а це не лише вносить плутанину у систему землевпорядного забезпечення земельних

відносин, але й ускладнює розуміння сутності проектних рішень у тих або інших проектних документах. Фактично, переважна частина зазначених у нормативно-правових актах видів документації із землеустрою залишаються до певної міри «віртуальними» – вони ніколи не розробляються на практиці, а детальні нормативні вимоги щодо їх змісту (порядки, методики, стандарти, норми, правила тощо) відсутні.

Зважаючи на те, що землеустрій за своїм змістом є інжиніринговим видом діяльності, головним завданням документації із землеустрою є формалізація проектних рішень, що приймаються спеціально підготовленими фахівцями – інженерами-землевпорядниками. Законодавством також встановлено окремі види землевпорядної документації, які не містять проектних рішень і виконують лише інформаційно-довідкову або процесуальну функцію, наприклад, спеціальні тематичні карти й атласи стану земель та їх використання, технічна документація із землеустрою щодо встановлення меж земельної ділянки в натурі (на місцевості), технічна документація із землеустрою щодо складання документів, що посвідчують право на земельну ділянку тощо.

Сутність проектного рішення у землеустрої полягає в авторському задумі об'єкту землеустрою (окремої земельної ділянки, землекористування, територіальної зони, АТУ тощо) з визначенням його просторових характеристик, правового режиму, вирішенням соціальних, економічних, екологічних, санітарно-гігієнічних, інженерно-технічних аспектів, що фіксуються в графічній і текстовій частинах документації із землеустрою [102].

Важливою умовою прийняття проектного рішення є його відповідність чинним нормативно-правовим актам, стандартам, нормам і правилам. Проектне рішення реалізується шляхом перенесення його в природу (на місцевість), в т.ч. із закріпленням спеціальними знаками та реєстрацією відповідних речових прав на земельні ділянки та/або обмежень цих прав. Головними розділами проектного рішення є просторовий, функціональний, економічний і фінансово-кошторисний.

Усі просторові проектні рішення при розробці документації із

землеустрою зводяться до формування п'яти видів меж [99]:

- межі земельних ділянок – проекції площини, що розмежовує права на землю між власниками землі (землекористувачами);
- межі земельних угідь – проекції площини, що розмежовує землі, які мають систематично використовуватися або є придатними для використання для певних цілей і відрізняються за природно-історичними ознаками;
- межі функціональних зон – проекції площини, що розмежовує землі з однорідним функціональним призначенням та регламентом використання в межах об'єкту землеустрою (поля сівозмін, внутрішнє зонування об'єктів природно-заповідного фонду, історико-культурного призначення тощо);
- межі територіальних зон – проекції площини, що відмежовує території із особливими умовами використання (охоронні зони навколо об'єктів природно-заповідного фонду, культурної спадщини, транспорту, зв'язку, енергетики, гідрометеорологічної діяльності, геодезичних пунктів, інженерних комунікацій; зони санітарної охорони; санітарно-захисні зони; зони особливого режиму використання земель; прикордонна смуга; зони особливого режиму забудови; водоохоронні зони; прибережні захисні смуги; зони радіоактивного забруднення; зони надзвичайних екологічних ситуацій тощо);
- межі АТУ – проекції площини, що розмежовує юрисдикцію органів територіального управління (межі сіл, селищ, міст, районів у містах, районів, областей, АР Крим, державний кордон України).

Просторові рішення мають фіксуватися у єдиній державній системі геодезичних координат із наступним внесенням їх (після затвердження документації із землеустрою) до бази даних державного земельного кадастру. Фактично, саме землевпорядна документація є одним джерелом інформації для ведення державного земельного кадастру. Взаємна узгодженість меж об'єктів землеустрою має забезпечуватися єдністю координатного простору, в якому вони фіксуються. Тобто, згідно з постановою Кабінету Міністрів України від 22.09.2004 р. №1259, застосовуватись має єдина Державна геодезична референсна система координат УСК-2000.

Функціональний розділ проектного рішення включає формування регламенту або правил використання об'єкту землеустрою, що передбачає узагальнення в описовій формі дозволених та/або заборонених способів використання земель в межах певних просторових одиниць (ділянок, угідь, зон тощо). До цього розділу слід віднести, наприклад, встановлення цільового призначення земельної ділянки, схеми чергування культур у сівозміні, зміст положення про охоронну зону заповідника, вимоги щодо правил охорони інженерного об'єкту тощо. Цей розділ проектного рішення, як правило, реалізується у подальшому через формування і реєстрацію відповідних обмежень речових прав на земельні ділянки.

Економічний розділ проектного рішення включає розрахунки, пов'язані з обґрунтуванням складових економіко-правового механізму регулювання земельних відносин: відшкодування збитків власникам землі та землекористувачам; відшкодування втрат сільськогосподарського та лісогосподарського виробництва; визначення плати за встановлення земельного сервітуту тощо.

Фінансово-кошторисний розділ проектного рішення притаманний таким видам документації із землеустрою як загальнодержавні і регіональні (республіканські) програми використання та охорони земель, а також схеми землеустрою і техніко-економічні обґрунтування використання та охорони земель АТУ. Його сутність полягає в обґрунтуванні комплексу взаємопов'язаних завдань і заходів з використання та охорони земель в межах об'єкту землеустрою, а також обсягів і джерел ресурсного забезпечення їх реалізації. Ці заходи мають здійснюватися з використанням бюджетних коштів та бути узгодженими за строками виконання, складом виконавців і ресурсним забезпеченням.

Фінансово-кошторисний розділ також є головною складовою проектного рішення у робочих проектах землеустрою, які обґрунтовують кошторис капітальних вкладень на реалізацію тих або інших землеохоронних заходів [97].

Зміст проектних рішень, що розробляються у складі основних видів документації із землеустрою, представлено у *табл. 1.2* [59].



Таблиця 1.2.

**Зміст проектних рішень, що розробляються у складі основних видів документації із землеустрою**

Найменування документації із землеустрою	Розділи проектного рішення:			
	просторовий	функціональний	економічний	фінансово-кошторисний
Документацію із землеустрою щодо визначення державного кордону України	межі АТУ (Державний кордон України), межі територіальних зон (прикордонна смуга)	–	втрати сільськогосподарського і лісогосподарського виробництва, збитки власників землі і землекористувачів	–
Загальнодержавні й регіональні (республіканські) програми використання та охорони земель	–	–	–	завдання і заходи з виконання цільової програми
Схеми землеустрою і техніко-економічні обґрунтування використання та охорони земель адміністративно-територіальних утворень	межі функціональних зон (зони перспективного використання земель за категоріями)	регламенти використання земель в межах функціональних зон	–	завдання і заходи з виконання схеми / ТЕО
Проекти землеустрою щодо встановлення і зміни меж адміністративно-територіальних утворень	межі АТУ (межі сіл, селищ, міст, районів у містах, районів)	–	–	–

**Концептуальні засади вирішення проблем землеустрою сільських територій в сучасних умовах**

<b>Найменування документації із землеустрою</b>	<b>Розділи проектного рішення:</b>			
	<b>просторовий</b>	<b>функціональний</b>	<b>економічний</b>	<b>фінансово-кошторисний</b>
Проекти землеустрою щодо організації і встановлення меж територій природно-заповідного фонду та іншого природоохоронного призначення	межі земельних ділянок (територій природно-заповідного фонду та іншого природоохоронного призначення); межі земельних угідь; межі функціональних зон (заповідна, буферна, антропогенних ландшафтів, регульованого заповідного режиму, зона регульованої рекреації, зона стаціонарної рекреації, господарська, наукова, експозиційна, адміністративно-господарська), межі територіальних зон (охоронних зон територій та об'єктів природно-заповідного фонду)	цільове призначення земельних ділянок, регламенти використання земель в межах функціональних зон, режим використання земель в межах охоронної зони	втрати сільськогосподарського і лісогосподарського виробництва, збитки власників землі і землекористувачів	завдання і заходи з використання та охорони природних комплексів
Проекти землеустрою щодо організації і встановлення меж територій оздоровчого призначення	межі земельних ділянок (округ санітарної (гірничо-санітарної) охорони курорту); межі земельних угідь; межі територіальних зон (зона суворого режиму, зона обмежень, зона спостережень)	цільове призначення земельних ділянок, режими використання земель в межах округів і зон санітарної (гірничо-санітарної) охорони	втрати сільськогосподарського і лісогосподарського виробництва, збитки власників землі і землекористувачів	завдання і заходи з використання та охорони природних лікувальних ресурсів
Проекти землеустрою щодо організації і встановлення меж територій рекреаційного призначення	межі земельних ділянок (територій рекреаційного призначення); межі земельних угідь; межі функціональних зон (зона регульованої рекреації, зона стаціонарної рекреації, господарська зона)	цільове призначення земельних ділянок, регламенти використання земель в межах функціональних зон	втрати сільськогосподарського і лісогосподарського виробництва, збитки власників землі і землекористувачів	завдання і заходи з використання та охорони об'єктів рекреації

**Концептуальні засади вирішення проблем землеустрою сільських територій в сучасних умовах**

Найменування документації із землеустрою	Розділи проектного рішення:			
	просторовий	функціональний	економічний	фінансово-кошторисний
Проекти землеустрою щодо організації і встановлення меж територій історико-культурного призначення	межі земельних ділянок (територій історико-культурного призначення); межі земельних угідь; межі територіальних зон (охоронна зона, зона регулювання забудови, зона охоронюваного ландшафту, зона охорони археологічного культурного шару)	цільове призначення земельних ділянок, режим використання земель в межах зон охорони пам'ятки	втрати сільськогосподарського і лісогосподарського виробництва, збитки власників землі і землекористувачів	завдання і заходи з використання та охорони пам'ятки
Проекти землеустрою щодо формування земель комунальної власності територіальних громад і проекти розмежування земель державної та комунальної власності населених пунктів	межі земельних ділянок (державної, комунальної та приватної власності)	—	—	—
Проекти землеустрою щодо відведення земельних ділянок	межі земельних ділянок; межі земельних угідь; межі територіальних зон	цільове призначення земельних ділянок, режим використання земель в межах територіальних зон, черговість освоєння ділянки	втрати сільськогосподарського і лісогосподарського виробництва, збитки власників землі і землекористувачів	—
Проекти землеустрою щодо створення нових та впорядкування існуючих землеволодінь і землекористувань	межі земельних ділянок; межі земельних угідь; межі територіальних зон	режим використання земель в межах територіальних зон	—	—
Проекти землеустрою, що забезпечують еколого-економічне обґрунтування сівозміни та впорядкування угідь	межі земельних угідь, межі функціональних зон (полів сівозміни)	типи і види сівозміни, схеми чергування сільськогосподарських культур, план переходу до прийнятної сівозміни	збитки власників землі і землекористувачів	—
Проекти землеустрою щодо впорядкування території населених пунктів	межі функціональних зон	регламенти використання земель в межах функціональних зон	—	—
Робочі проекти землеустрою	межі земельних угідь	опис технічних рішень	—	кошторис

Як бачимо, землеустрій є важливою інженерною дисципліною, що повинна відзначатися глибиною та виваженістю розроблених проектних рішень. В той же час, нормативно-правова база землеустрою в сучасних умовах потребує суттєвого удосконалення. Перш за все, нагальним стає розроблення законопроекту про внесення змін і доповнень до Закону України «Про землеустрій» та деяких інших законодавчих актів щодо закріплення правових підстав проведення землеустрою, вилучення декларативних та непрацюючих правових положень, уніфікації, детальної регламентації та спрощення землевпорядних процедур, запровадження саморегулювання у сфері землеустрою. Актуальними завданнями також слід визнати:

- встановлення порядку розробки загальнодержавних і регіональних програм використання та охорони земель
- удосконалення процедур розроблення, погодження та затвердження проектів землеустрою щодо організації і встановлення меж територій природно-заповідного фонду та іншого природоохоронного призначення, оздоровчого, рекреаційного, історико-культурного, та лісогосподарського призначення;
- внесення змін до порядку зміни цільового призначення земель, які перебувають у власності громадян або юридичних осіб (щодо обґрунтування зміни цільового призначення і спрощення процедур погодження та затвердження відповідної документації із землеустрою);
- внесення змін і доповнень до Положення про державний фонд документації із землеустрою (щодо забезпечення ведення фонду спеціалізованими державними інститутами);
- внесення змін і доповнень до переліку документів, які додаються до заяви про видачу ліцензії для окремого виду господарської діяльності (щодо подання копії диплому про вищу землевпорядну освіту особи, що відповідає за якість робіт із землеустрою);
- внесення змін та доповнень до порядку складання проектів землеустрою щодо відведення земельних ділянок (щодо відведення земельних ділянок із земель приватної власності);

- розроблення порядку використання коштів, передбачених у державному бюджеті для фінансування робіт із землеустрою;
- встановлення порядку розробки проектів землеустрою, що забезпечують еколого-економічне обґрунтування сівозміни та впорядкування угідь;
- затвердження нормативів оптимального співвідношення культур у сівозмінах у різних природно-сільськогосподарських регіонах;
- запровадження технічного регламенту проведення землеустрою;
- розроблення та затвердження державних класифікаторів цільового призначення земельних ділянок, земельних угідь, обмежень у використанні земель, що узгоджені із європейськими системами класифікації [78];
- розроблення та затвердження галузевих стандартів та правил виконання робіт із землеустрою [63];
- удосконаленням переліку напрямів, за якими здійснюється підготовка фахівців у вищих навчальних закладах, шляхом виділення в межах розділу «Геодезія та землеустрій» окремого інжинірингового напрямку підготовки «Землеустрій та кадастр».

Запропоновані заходи слід розглядати як запоруку надання системі землеустрою в Україні більшої дієвості, а нормативно-правовій базі його регулювання – внутрішній узгодженості та впорядкованості.

Неприпустимо зводити роль землеустрою до одних лише кадастрових зйомок або формального оформлення меж земельних ділянок для ведення державного земельного кадастру. Сучасний землеустрій – це інжинірингова діяльність, що має відзначатися ефективними проектними рішеннями, які дозволять сформувати в Україні територіальні, екологічні та соціально-економічні передумови сталого розвитку.

## РОЗДІЛ 2

### ІНОЗЕМНИЙ ДОСВІД ЗЕМЛЕУСТРОЮ СІЛЬСЬКИХ ТЕРИТОРІЙ

#### 2.1 Моделі землеустрою сільських територій країн Європейського Союзу

Вирішення проблем землеустрою сільських територій в умовах реформування земельних відносин в Україні, на наш погляд, повинно враховувати моделі землеустрою сільських територій країн Європейського Союзу [77, 78, 105]. Останнє десятиріччя євроінтеграційні процеси були головним вектором зовнішньополітичних пріоритетів України і, відповідно, вивчення зарубіжного досвіду в галузі регулювання земельних відносин є необхідним для успішної європейської інтеграції та подальшого формування єдиної земельної політики на теренах спільного простору. Безумовно, ці заходи потребують зусиль з уніфікації та стандартизації в галузі регулювання земельних відносин та розвитку землекористування. Крім того, вивчення зарубіжного досвіду дозволить розширити спектр методів формування ефективних землеволодінь та землекористувань у сільській місцевості, адаптованих для умов ЄС.

Питанням вивчення світового досвіду проведення робіт із землеустрою присвячені праці Д.І. Бабміндри, М.С. Богіри, М.О. Володіна, С.М. Волкова, Д.С. Добряка, О.О. Кучера, А.Г. Мартина, М.Ю. Мельничука, Л.Я. Новаковського, А.М. Третьяка, Р.В. Тихенка, А.М. Шворака та ін. Вивчаючи зарубіжний досвід робіт із землеустрою, переважна більшість дослідників [9, 15, 20, 23, 62, 87] сходиться на думці, що це поняття у тому визначенні, в якому воно представлено у чинному законодавчому розумінні [39] як «сукупність соціально-економічних та екологічних заходів, спрямованих на регулювання земельних відносин та раціональну організацію території АТО, суб'єктів господарювання, що здійснюються під впливом

суспільно-виробничих відносин і розвитку продуктивних сил» або ж відсутнє, або ж містить не всі землевпорядні дії.

Академік С.М. Волков [15] зазначає і про відсутність аналога слова «землевпорядкування», яке також перекладається іноземними авторами неоднозначно. В англійській транскрипції зустрічаються такі "різновиди" землеустрою як «land managment» – управління землями (земельними ресурсами), «land use planning» – планування використання земель, «land survey» – встановлення меж (межування), земельна зйомка. Проте для фахівців всі ці терміни означають конкретні види робіт із землеустрою. Подібними, однак не однотипними аналогами землеустрою виступають французьке «menagment founcsier», німецьке – «die flurbereinigung».

Однак, у ряді країн (Східної Європи, Китаї, Монголії, В'єтнамі та ін.), які проводили соціалістичну земельну політику, зазначені види робіт залишаються подібними.

У більшості Європейських країн землевпорядні роботи історично були пов'язані з виконанням земельно-кадастрових робіт [110, 114]. При цьому дані кадастру використовувалися при поділі та об'єднанні земельних ділянок, реєстрації прав власності (користування) ними; органи влади використовували їх для прийняття управлінських рішень у галузі землекористування. Облік та оцінювання земельних ділянок (об'єктів нерухомості) також проводились за даними земельного кадастру, які слугували інформаційною базою для цілей оподаткування [23]. З одного боку, у зарубіжних країнах земельний кадастр характеризується як певні технічні дії, а з іншого – це складний процес, який історично акумулював у собі значну частину землевпорядних робіт (рис. 2.1).

***Планування використання земель у різних адміністративно-територіальних одиницях (Land Use Planning).*** У країнах західної Європи необхідність планування використання земель на перспективу пов'язували із зростанням міст, а також розробкою природоохоронних заходів. Урбанізація з 80-х років ХХ ст. суттєво вплинула на земельну політику держав, оскільки найперспективніші під забудову землі ставали найдорожчими.



**Рисунок 2.1 – Роботи із землеустрою, виконувані у зарубіжних країнах [15, 16]**

Плани використання земель одночасно вирішували питання охорони природи, перерозподілу земель між міським, сільським, лісовим господарством, промисловими, транспортними та іншими галузями, містобудуванням та упорядкуванням територій поза і в межах міст.

В основу розробки таких планів покладено спеціальні закони. Наприклад, у Франції в 1996 р. були прийняті «Національні директиви облаштування території», у Швеції – закон «Планування і будівництва» (1987 р.), у Швейцарії – Федеральний закон «Про регіональне планування» (1979 р.) і т.д. [15, 16, 23]. Плани поділяються на генеральні, що складаються, як правило, на регіон, з терміном дії 20-25 років і місцеві (муніципальні), з терміном дії від 5 до 15 років. Базою будь-якого плану служить зонування, де вся територія поділяється на зони: сільськогосподарську, лісову, забудовану, першочергової забудови для індивідуальних і суспільних цілей і т.п. Після публічного оприлюднення таких планів, за наявності позитивної громадської думки, вони затверджуються і є обов'язковими для виконання [15, 114].



Наприклад, у Франції на територію приморських Альп розроблено три генеральних плани: регіон Ніцци (36 комун), регіон Грасса, Канн, Актину (25 комун), регіон Монто (13 комун).

У генеральному плані облаштування території регіону Ніцци, укладеному в масштабі 1:50000, виділені зони: міська (NA, NB, NC і т.д.) і природні (N0 і т.д.), а також підзони і сектори (промислові, ділові, торгові, зарезервовані, сільськогосподарські, природоохоронні, які не підлягають забудові і т.п.). Показані місця будівництва автобанів, доріг, аеропорту, інших елементів інфраструктури.

Генеральний план конкретизується в планах облаштування території комун ("Plan d'occupation des sols"), що розробляються на строк 5 років у масштабі 1:2 500, 1:5 000 залежно від площі цих муніципальних утворень. У Франції 15,4 тис. комун з 36 тис. вже мають такі затверджені плани. Об'єктом землеустрою тут виступає територія комуни (від 5 00 до 2 000 га) з числом жителів від 1500 до 2 500 осіб. Плановою основою служить земельно-кадастрова карта [15].

Намічене в таких планах зонування є обов'язковим. Наприклад, в зоні, наміченій для розширення промислового будівництва, приватні ділянки підлягають вилученню (викупуються комуною), а будинки – виселенню. У зонах розширення будівництва спочатку прокладаються дороги і всі комунікації.

Зонування визначає і процеси ціноутворення. Якщо ділянка сільськогосподарських земель потрапляє в зону зміни цільового призначення і на ній можливе надалі будівництво, то його ціна відразу зростає в кілька разів.

Такі плани облаштування земель стали складатися в останні роки не тільки в Західній Європі, а й інших країнах, наприклад в Китаї.

**Організація раціонального використання та охорони земель на основі державних, регіональних та муніципальних програм і методів державного управління земельними ресурсами (Land Managment).** Історично управління земельними ресурсами передбачало дії з обліку, планування та організації раціонального використання та охорони земель, контролю за землеволодіннями та землекористуваннями. Використовуваний останнім часом у

зарубіжних країнах термін «Система земельного адміністрування» (Land Administration System) за своїм змістом подібний поняттю «Система управління земельними ресурсами» [44], яке використовується в наукових колах вітчизняних вчених.

У 1996 р. поняття «Управління земельними ресурсами» вперше було означено в документах ЄЕК ООН в затверджених у Нью-Йорку та Женеві «Керівних принципах управління земельними ресурсами» [42, 74]. Під ним необхідно розуміти процеси реєстрації та розповсюдження інформації про власність на землю, вартість та використання землі, а також пов'язаних з нею ресурсів. Серед цих процесів виділяли наступні: встановлення (часом і в судовому порядку) прав на землю або її інших атрибутів; огляд і опис, докладне документування та надання відповідної інформації, необхідної для функціонування земельних ринків [44].

У «Керівних принципах управління земельними ресурсами» зазначалося також, що земельне адміністрування стосується таких питань, як планування міських і сільських територій або впровадження належної сільськогосподарської практики в тій мірі, в якій подібна діяльність впливає на збір та ведення належних земельних записів [44, 80].

Водночас, у зарубіжних країнах продовжують по-різному тлумачити поняття «Land Administration». Зокрема, Міжнародна Федерація Землемірів (FIG) вважає, що кадастрова система, в широкому її розумінні, є системою управління земельними ресурсами держави.

Опираючись на визначення вчених і фахівців сьомої комісії FIG по земельному кадастру, впливає, що «...під кадастровою системою (Cadastral System) розуміють систему, яка включає кадастр, реєстрацію прав на нерухомість і пов'язаних з ними процесів передачі, розподілу і правового оформлення земельних ділянок, що у сукупності часто називають управлінням земельними ресурсами» [110].

У ряді країн здійснення основних заходів щодо організації раціонального використання та охорони земель взяла «на себе» держава, проводячи їх через спеціальні програми охорони

навколишнього природного середовища, консервації та захисту фермерських земель і т.п.

Лідером у цьому напрямку є США. Ця країна фінансує програми через Міністерство сільського господарства, Міністерство внутрішніх справ, Агентство з захисту навколишнього середовища, Армійський корпус інженерів Міністерства сухопутних сил. Тільки в 1996 р. федеральні витрати на програми в галузі консервації та охорони навколишнього середовища, що мають відношення до сільського господарства, за цими міністерствами і відомствами склали 6,74 млрд. доларів. В системі МСХ діє спеціальна Служба охорони ґрунтів, раніше Ґрунтова служба (Soil Survey), схожа на нашу землевпорядну службу.

Програми реалізуються в наступних напрямках:

- пряме фінансування проектів землеустрою (меліорації, водопостачання, освоєння, консервації земель) ;
- надання субсидій на впровадження фермерами природоохоронних технологій, компенсація збитків хліборобам за виведення земель з господарського використання, залучення фермерів до дотримання певних правил використання земельних і водних ресурсів на «умовах згоди» ;
- технічна, консультаційна та науково-інформаційна робота.

Крім того, бюджети штатів також виділяють кошти на здійснення програм.

Найбільш поширеним на штатному та місцевому рівнях інструментом земельно-ресурсної політики є контроль за використанням земель. При цьому влада застосовують такі методи регулювання: встановлення критеріїв максимальних рівнів забруднення навколишнього середовища в планах розвитку регіону; зонування території для встановлення в законодавчому порядку характеру її використання; скупка у власність штату земель, що вимагають негайної консервації та використання їх як місцевих рекреаційних ресурсів; регулювання розміщення виробничих і транспортних об'єктів.

У разі виділення територіальних зон, штатні відомства

районують землі штату за певною функціональною ознакою (наприклад, використанням тільки для рекреаційних цілей, ведення сільського господарства, транспортного будівництва тощо). Ґрунтуючись на цьому, місцева влада має можливість регулювати розміщення тих чи інших об'єктів на своїй території. Після прийняття в 1972 р. федерального закону «Про управління прибережними землями» (The Coastal Zone Management Act) особливу роль у практиці стало відігравати регулювання використання прибережних (вдovж відкритих водойм – річок і озер) зон.

**Виконання робіт із встановлення (відновлення) меж земельних ділянок (Land Survey).** Основою для проведення цих робіт в зарубіжних країнах є земельно-кадастрові зйомки (зйомки кордонів). Вони поділяються на первинні, коли відсутні земельно-кадастрові плани або потрібно їх повне оновлення у зв'язку «з новими законодавчими і певними технічними умовами та оновлювані, коли формуються або змінюються площі земельних ділянок, правові і фактичні земельні відносини на частині впорядкованої території [15].

Оновлювані земельно-кадастрові зйомки в нашому розумінні являють собою комплекс робіт з міжгосподарського землеустрою у зв'язку з утворенням нових і впорядкуванням існуючих землеволодінь та землекористувань, відведенням земельних ділянок для різних цілей, розмежуванням земель. Це визначена законом процедура, яка включає в себе (при необхідності) згущення мережі тріангуляції різного рівня, зйомку земельних ділянок, укладання оглядового плану та проекту перерозподілу земель в масштабі від 1:10000 (1:5 000) у гірських лісових зонах до 1:200 – на міських територіях, а також огляд, приймання, визнання кордонів, установку межових знаків та внесення змін до земельно-облікових та реєстраційних книг з подальшою видачею правоустановлювальних земельних документів (титулів).

При проведенні таких робіт на сільськогосподарських землях виконується також бонітування ґрунтів (оцінка земель).

Зміст проекту переділу земель у зв'язку з будівництвом кількох нових індивідуальних житлових будинків, наприклад, включає в себе

наступні етапи [44].

1. Складання вихідного плану земельного масиву (зйомка місцевості, укладання цифрової моделі рельєфу як основи для проектування).

2. Розробка проекту.

3. Перенесення проекту в натуру (одержання остаточного дозволу на будівництво, зміна парцеляції, розбивка на будівельні ділянки, розбивка котловану, комунікацій, провішування напрямків, визначення осей, висот і т.д.).

4. Нова польова земельно-кадастрова зйомка з нанесенням на кадастровий план нових меж земельних ділянок, будівель (об'єктів нерухомості), оновлення кадастру комунікацій.

5. Камеральні земельно-кадастрові роботи (включення нових земельних ділянок і будівель у матеріали кадастрової зйомки, зміна документації).

Ці роботи в різних країнах проводяться землемірами, які здійснюють земельно-кадастрові дії на підставі законів. Наприклад, у Швейцарії є «Постанова про кадастрової зйомки», прийнята Федеральним урядом 18 листопада 1992 р. (із доповненнями 1998 р.); «Технічне розпорядження про кадастрові зйомки», прийняте постановою Федерального департаменту юстиції і поліції 10 червня 1994 р. (із доповненнями 1995 р.).

Кадастрові зйомки в цій країні здійснюються землемірами приватних бюро, наявних в муніципальних утвореннях (громадах) на основі договорів з громадою. Кадастрові бюро кантонів відповідають за проведення кадастрових зйомок, утверджуючи технічні інструкції з проведення робіт на основі ТУАУ та здійснюючи контроль за землеустроєм.

Дирекція кадастру, як вищий орган у кадастрових зйомках, входить до складу Федерального відомства державної топографії, яке відноситься до Департаменту оборони, безпеки та спорту Швейцарії. У Департаменті юстиції та поліції уряду є Федеральне відомство юстиції, в якому діє Федеральна служба поземельної книги. У поземельну книгу вносяться: нерухомість (описову інформацію доповнюють

даними кадастрової зйомки), права на ділянки; гірничодобувні підприємства; частини приватної власності на земельні ділянки. Вона складає основу кадастру прав на нерухомість.

В інших країнах, наприклад, у Швеції, Фінляндії, Голландії, Іспанії земельно-кадастрові зйомки, в частині здійснення міжгосподарського землеустрою, проводять земельні, земельно-кадастрові і топографо-геодезичні служби та їх територіальні підрозділи на місцях.

Так, в Іспанії в середині 80-х років при міністерстві фінансів було створено Центр земельного кадастру з 65 територіальними відділеннями (крім Наварри і країни Басків) [44]. У Великобританії земельно-кадастровими зйомками (землеустроєм) займається Державна топографічна служба, яка отримала в 1996 р. статус відомства при уряді жнив. У Швеції землевпорядні дії виконують Національна земельна служба (National Land Survey) [112].

Важливим напрямом землеустрою є проведення землевпорядних робіт, пов'язаних з удосконаленням землеволодінь і землекористувань, об'єднанням земель (Land Consolidation). Якщо земельно-кадастрові зйомки служать за кордоном засобом формування нерухомості, то даний вид землеустрою використовується як метод поліпшення стану нерухомості. У ряді європейських країн заходи з консолідації земель проводилися на підставі законів (актів) «Про формування нерухомості» або спеціальних законів щодо об'єднання земельних ділянок [77].

Завданнями консолідації земель, що відноситься до міжгосподарського (територіального) землеустрою, є [80]:

- комасація земель (зведення розкиданих ділянок, що належать одному власнику, в один масив – парцелу) ;
- ліквідація недоліків землеволодіння та землекористування (черезсмулля, вклинювання, вкраплювання, далекоземелля тощо);
- укрупнення земельних ділянок за рахунок приєднання поруч розташованих земель.

Такі роботи проводилися в Європі в першу чергу на землях

сільськогосподарського призначення і на лісових угіддях (там, де є приватна власність на ліси). Найбільш інтенсивно ці роботи велися з середини ХІХ ст. до 30-х років ХХ ст., коли в Європі відбувалося укрупнення фермерських господарств та ліквідація черезсмужжя. Наприклад, у Швеції до 1920 р. роботи з консолідації земель були проведені на площі 20 млн. га [112]. При цьому з 287 тис. землевласників на нові місця переїхали (перенесли будинки) 83 тис. господарів.

В даний час консолідація земель проводиться в багатьох країнах у досить великому обсязі. Це, перш за все, країни Північної Європи (Швеція, Фінляндія, Норвегія), Польща (південні райони) та ін.

Роботи здійснюються на основі спеціальних землепорядних проектів з консолідації земель. Їх розробляють державні чи приватні компанії (підприємства), які мають відповідні ліцензії на ці землепорядні дії.

Наступним напрямком землепорядних робіт є формування земельних ділянок. Крім межування та консолідації земельних ділянок, при цьому проводяться наступні землепорядні дії:

- розподіл нерухомості (Subdivision);
- переформування нерухомості (Transformation);
- репланування земельних ділянок (Reallotment);
- формування земельної власності (Real Property Formation);
- визначення меж (Delimitation);
- винесення меж в натуру (Demarcation);
- землепорядні роботи при придбанні земельних ділянок (Land Acquisition) та ін.

Вказані окремі землепорядні дії необхідні при здійсненні операцій із земельними ділянками, розвиненому земельному обороті (купівлі-продажу нерухомості, успадкуванні, даруванні, заставі частини ділянки та ін.). Їх виконують землеміри, як правило, за рахунок коштів земельних власників, якщо держава не втручається в регулювання земельних відносин.

Наступний вид землепорядних робіт – це роботи із землеустрою на сільськогосподарських землях. Витоки цього виду робіт йдуть з

початку XIX ст. з Німеччини, коли потрібні були не тільки землеміри (геометри), а й фахівці з землеустрою сільськогосподарських земель. Спочатку їх називали культуртехнічними інженерами. Вони володіли геодезичними знаннями і при проведенні земельно-кадастрових зйомок одночасно будували дороги, виносили в натуру осушувальні і зрошувальні канали, планували господарські центри, ділили землю на сівозміни і поля. Ще їх називали «геодезистами, працюючими на користь сільського господарства» [62, 110].

У великих маєтках і поміщицьких господарствах для цих цілей навіть стали розробляти спеціальні проекти «внутрішньогосподарського» землеустрою, хоча такого терміну в землевпорядному виробництві західних країн немає досі.

Вже нині ці проекти перетворилися на землевпорядну документацію, що розробляється не тільки на одне землеволодіння, але на певну еколого-ландшафтну структуру, що включає в свій ареал кілька фермерських господарств. Завдання таких проектів землеустрою, які активно розробляються в Німеччині, Австрії, Угорщині, Чехії, Словаччині та інших країнах – вибрати оптимальні види землекористування, раціональний склад угідь та посівів (на основі вимог агроекології) з розміщенням екологічних коридорів, ніш, мікрозаповідників та інших природоохоронних й інженерно-господарських елементів організації території.

Наступна частина проектів землеустрою пов'язана зі створенням системи протиерозійних заходів, терасуванням або консервацією земель на основі інженерних розрахунків змиву ґрунтів. Ці проекти розробляються у США і Канаді, Іспанії, Франції, Італії, Болгарії, Румунії, Туреччині та інших країнах. Займаються ними не тільки землеміри, а й фірми, що мають відношення до сільського господарства і його галузей (садівництва, виноградарства, меліорації тощо). У багатьох країнах вони входять в систему підприємств так званого «Агропроекту», що має в своєму складі землевпорядників, геодезистів, технологів з досвідом роботи в сільському господарстві.

Для багатьох розвинених зарубіжних країн організація землеустрою за останні роки має спільні риси [44, 110].



По-перше, більша частина землевпорядних замовлень і, насамперед, державних, розподіляється на конкурсній основі між державними та приватними компаніями. Для цього здійснюються тендери, торги, конкурси тощо.

По-друге, землеустрій, що охоплює великі території і значне число землевласників та землекористувачів, проводиться за участю «промоутерів» – осіб чи компаній, учасників земельного ринку, що беруть на себе ініціативу у здійсненні намічених заходів, пошуку інвестицій або вкладають у здійснення землеустрою початковий капітал. Промоутери (від англ. promoter – засновник, підприємець, супроводжуючий) можуть навіть купити землю для здійснення проекту, наприклад, розробити проект, побудувати комунікації, дороги і потім продати окремі земельні ділянки для індивідуального житлового будівництва тощо.

По-третє, проекти землеустрою все більше розробляються за участю і під контролем органів державної та місцевої влади під гаслом «Першочергове служіння суспільним інтересам». Внаслідок цього зачіпаються і непорушні до цього інтереси приватних земельних власників, здійснюється державне, регіональне і місцеве планування використання земель, зонування території, державне регулювання земельних відносин економічними, правовими та організаційними заходами.

По-четверте, землеустрій набуває явного природоохоронного характеру, у зв'язку з чим проводиться незалежна експертиза проектів землеустрою.

Поглянемо детальніше на особливості реалізації завдань землеустрою в різних західноєвропейських і центральноєвропейських країнах під кутом зору придатності цього досвіду для його використання в Україні.

**Швеція** належить до числа північних Скандинавських країн з розвиненою економікою. Її загальна площа перевищує 44,9 млн. га. Землі під лісами займають 22 млн. га, рілля – 2,7 млн. га, пасовища – 0,5 млн. га. Сільськогосподарська освоєність територій становить 9%, площа заболочених земель і гір – 31%, міських земель – 3%, лісів –

близько 50%. Станом на момент дослідження більше 19,2 млн. га земель (це близько 43%) перебувають у власності приватних осіб; близько 14,3 млн. га, що становить приблизно 32%, перебувають у державній власності; у власності муніципалітетів – 0,9 млн. га, це близько 2%; юридичним особам належить 8,1 млн. га, що становить 18 %, власність церкви – 0,45 млн. га і 1,8 млн. га – це власність інших землевласників. Головну роль в системі управління земельними ресурсами відіграє Національна земельна служба країни. Земельний кодекс Швеції визначає, що нерухомість – це земельна ділянка, а будови, які стоять на ній, вважаються приналежністю земельної ділянки. При цьому в цій країні з населенням близько 8,9 млн. осіб зареєстровано 3,5 млн. об'єктів нерухомості і близько 4 млн. власників нерухомості. Вся нерухомість у Швеції зареєстрована та внесена в Реєстр нерухомості, який підтримує Національна земельна служба, обласні та муніципальні земельно-кадастрові органи; крім того, вся нерухомість внесена в Реєстр прав на нерухомість, який ведуть органи з реєстрації прав на нерухомість. Останні є частиною семи районних судів, які підпорядковуються адміністративно-державному судовому управлінню, що перебуває у віданні Міністерства юстиції. Ефективне регулювання процесу управління трансформацією відносин власності на землю досягається і за рахунок того, що у віданні Національної земельної служби є 21 обласний кадастровий орган і 39 муніципальних кадастрових бюро. Муніципальні кадастрові бюро перебувають у віданні місцевої влади, але підконтрольні Національній земельній службі. Національна земельна служба у свою чергу адміністративно підпорядковується Міністерству охорони навколишнього природного середовища та відповідальна також за ведення земельно-інформаційної системи країни. Питання, що стосуються регулювання землекористування, знаходяться в компетенції 288 муніципалітетів, які також вирішують завдання, пов'язані з примусовим відчуженням нерухомості. Регіональні (обласні) кадастрові підрозділи Національної земельної служби, що представляють собою її територіальні органи другого рівня, збирають кадастрову інформацію, ведуть реєстр нерухомості, передають інформацію до центральної бази даних,

видають інформацію з реєстру нерухомості споживачам, а також здійснюють геодезичне забезпечення, надання геодезичних та землепорядних послуг власникам, проводять актуалізацію географічної інформації [112]. На муніципальному рівні органи Національної земельної служби (кадастрове бюро) забезпечують місцеві адміністрації інформацією, необхідною для вирішення питань управління земельними ресурсами та нерухомістю, планування землекористування та охорони навколишнього середовища. Вони беруть участь у розробці земельної політики муніципалітетів з охорони муніципальних земель, благоустрою, планування та експлуатації житлового фонду, вирішенні питань оренди муніципалітетом нежитлових приміщень, оцінки нерухомості. Кожний земельний власник за законодавством відповідає за влаштування належної йому земельної ділянки. Тому перш ніж змінити цільове призначення у використанні своєї землі, почати будівництво, необхідно отримати дозвіл від місцевої (муніципальної) влади, а в ряді випадків і від офіційних служб.

Основним інструментом планування та організації раціонального використання й охорони земель у Швеції є проекти консолідації земель. Вони дозволяють ефективно перерозподіляти землі з точки зору ефективного використання їх землевласниками. Досвід країни, що пройшла тривалий шлях розвитку правової основи, технологій збору, оцінки, застосування інформації про нерухомість, планування землекористування дуже важливий для України. Плани землекористування можуть бути юридично зобов'язуючими і рекомендаційними. Перший варіант передбачає, що відповідне будівництво обов'язково має бути дозволено. Сам факт розробки плану підвищує вартість землі, що дає комунальній владі можливість створення нової вартості землі. Остаточний дозвіл на будівництво видається на підставі детального плану, якщо не приймається інше рішення. Роботи з територіального планування фінансуються з податкових надходжень і за рахунок оплати послуг спеціальних служб.

**Великобританія.** Загальна площа Великобританії становить майже 24,4 млн. га. У містах проживає більше 80 % населення, а в

сільському господарстві зайнято лише 4 % працездатного населення. До моменту проведеного дослідження реєстри з оцінки нерухомості містили в собі записи про понад 22 млн. об'єктів власності, з яких 17 млн. було зареєстровано в державній земельній реєстраційній палаті, а 5 млн. – поки що ні. Земельний ринок Великобританії являє собою продаж прав на землю. Основний абсолютний власник землі – королівська влада, решту права на землю є похідними від неї. Земельний ринок підрозділяється на ринок земельних ділянок житла, комерційний (промисловий), інвестиційний, ринок сільськогосподарських земель. Королівська державна земельна реєстраційна палата веде облік всіх угод з продажу зареєстрованих земельних ділянок. За даними Королівської державної земельної реєстраційної палати, широко розвинений ринок житла становить 60% загального числа угод, здійснюваних з нерухомістю. Продаж сільськогосподарських земель (зміна власника) становить менше 1% загальної площі [15].

Історично чотири основних елементи земельного адміністрування, що склалося в країні, – реєстрація речових прав на землю, створення і підтримка системи національного картографування, процес оцінки земель, реєстрація та регулювання землекористування – були і залишаються функціями окремих урядових міністрів. Це дозволяє реалізувати схему державного регулювання землекористування в країні, спрямованого на створення гарантованого і стабільного землеволодіння та землекористування, забезпечує охорону прав власників землі, землевласників і землекористувачів, а також захист системи передачі прав на землю та підтримання земельного ринку; на продуктивне і стале використання земель, ефективний землеустрій, планування та організацію раціонального використання й охорони земель; на вирішення суспільних завдань у галузі благоустрою території та фінансування громадських служб за рахунок раціональної системи оподаткування та розподілу земельного податку.

Реєстрація заявок, пов'язаних з правами на землю, включаючи право власності, іпотек, обтяження та сервітути перебуває у віданні

Королівської державної земельної реєстраційної палати, яка є державним управлінням департаменту лорда - канцлера Міністерства юстиції. Глава палати прямо підпорядковується міністру. Обов'язки Королівської державної земельної реєстраційної палати полягають у веденні та актуалізації земельного реєстру, який є відкритим (публічним) [114]. Свідоцтво про реєстрацію (виписку з реєстру) видають кожному зареєстрованому власнику або заставодавцю при оформленні власником застави на купівлю нерухомості. Кожне свідчення, а також записи реєстру включають в себе офіційний план, підготовлений співробітниками Реєстраційної палати, на якому відображені розмір зареєстрованої власності і всі пов'язані з нею права та обтяження. Якщо власник збирається продати або здійснити які-небудь інші операції з землею, то він використовує Земельне свідоцтво як доказ права власності (титулу).

Обов'язки з обліку даних, пов'язаних з оцінкою нерухомості, покладені на Британське управління з оцінки нерухомості, яке є державним управлінням казначейства (Міністерства фінансів). Головний оцінювач підпорядковується безпосередньо комітетові з внутрішнім бюджетним надходженням, а комітет – міністру. Головний оцінювач і його помічники, використовуючи результати обстежень, перевірок, а також інші джерела, ведуть облік інформації по графі «річна ціна» як комерційної, так і житлової нерухомості. У цих оцінках враховують площу займаної території, її використання, місця розташування, ринкову ціну і т.д. Важливе значення у роботі Британського управління з оцінки нерухомості мають великомасштабні топографічні карти.

За стан обліку даних про землекористування, класифікацію і раціональне використання земель сільськогосподарського призначення відповідає Міністерство сільського господарства, а за землі інших категорій – департамент (міністерство) з захисту навколишнього природного середовища, транспорту і регіонів. У багатьох випадках департамент делегує муніципальній владі передбачену законом функцію щодо планування та організації раціонального використання та охорони земель. Міністр сільського господарства і міністр із

захисту навколишнього природного середовища відповідають перед парламентом за роботу в цьому напрямку, хоча на практиці ведуть щоденний облік глави департаментів та управлінь центральної або місцевої влади.

Застосовувані в останні роки за кордоном терміни «земельне адміністрування» або «система земельного адміністрування» за своїм змістом аналогічні використовуваним термінам «управління земельними ресурсами» або «система управління земельними ресурсами». Система ця включає в себе певні державні органи (служби), наділені відповідно до законів повноваженнями в галузі регулювання землекористування, відповідні реєстраційні, земельно-кадастрові, земельно-планувальні та землевпорядні дії, спрямовані на організацію раціонального використання й охорони землі, чітко вивіреним землевпоряджувальним процесом і землевпорядною документацією. Основним державним органом, що проводить реєстрацію землі та будівель у Великобританії, є Королівська державна земельна реєстраційна палата. Всі землі і будівлі, які передаються від одного власника іншому, повинні бути зареєстровані в Палаті. Королівська державна земельна реєстраційна палата перебуває у віданні міністра юстиції – лорда-канцлера, що підтверджує високу значимість земельної реєстрації, спрямованої на охорону державою прав землеволодіння та землекористування, проведення стійкої земельної політики держави.

Питаннями оцінки землі та іншої нерухомості у Великобританії займається Британське управління з оцінки нерухомості. В управлінні працюють державні оцінювачі. Оціночні роботи на земельному ринку проводять не тільки державні фахівці, а й приватні присяжні інспектори, яких налічують близько 30 тис. осіб. Вони ж виконують деякі види землевпорядних робіт. Приватні присяжні інспектори є членами Королівського інституту дипломованих землемірів та оцінювачів. Інакше цей інститут називають Королівським інститутом присяжних інспекторів. Королівський інститут присяжних інспекторів – це професійна приватна організація. Вона має Королівську грамоту, на основі якої присяжні інспектори надають послуги з оцінки земель

та інших питань, пов'язаних з майном і землеустроєм. Оцінку проводять згідно зі стандартами Міжнародної комісії і рекомендаціями Європейської групи асоціацій оцінювачів. Присяжні інспектори відповідають за збір та узагальнення ринкової інформації, необхідної користувачам землі, фермерам, виробникам, промисловцям, а також для визначення розміру компенсацій при вилученні землі і застосуванні податку на нерухомість. Члени Королівського інституту присяжних інспекторів керуються Правилами поведінки, в основі яких лежить обов'язок: «служити на благо людей, дотримання широких суспільних інтересів». Професійна діяльність регулюється «Червоною книгою», що складається з 23 Положень, обов'язкових для виконання. Ці положення охоплюють такі визначення, як мета оцінки, її принципи, кваліфікація оцінювачів, інспекція майна, система звітності, оцінка кредиту під заставу, оцінка для іпотеки житлового майна, зв'язок зі страховими компаніями, фондовою біржею і т.д. Присяжні інспектори мають відповідну освіту, підтверджену дипломами професійних асоціацій, в більшості випадків Королівським інститутом присяжних інспекторів. Це звичайно диплом бакалавра (три роки) або магістра (плюс один рік) для тих, у кого вже є спеціальна освіта. Навчальний курс складається з вивчення економіки, законодавства, оцінки, планування, будівництва та менеджменту. Після отримання диплома кандидат в оцінювачі повинен успішно пропрацювати два роки під наглядом професіонала, після чого отримує звання присяжного інспектора. Конфлікти щодо оцінки земель, податку на комерційну нерухомість, а також інші земельні суперечки вирішують у земельному арбітражі [15]. Деякі апеляції, що виникли внаслідок оцінки податку на приріст капіталу, податку на спадщину, примусового відчуження передають земельному трибуналу. У рідкісних випадках справи надходять до суду, минаючи арбітражі.

Велике значення в управлінні земельними ресурсами має і податкове управління, яке оподатковує майно. Системі майнового податку, яку раніше називали системою «Обкладання податком», у Великобританії вже 400 років. Вона включає в себе податок на вартість користування нерухомим майном (вартість річної ренти),

який виплачується тими, хто ним користується. За останні 10 років ця система була розділена на дві частини, так що оподаткування нежитлової власності здійснюють на колишніх принципах, а житлову власність обкладають податком відповідно до капітальної вартості. Сільськогосподарські землі не підлягають майновому оподаткуванню, тобто сільськогосподарські угіддя не обкладаються податком [23]. Місцеві податки контролює департамент захисту навколишнього природного середовища, транспорту і регіонів, який є відомством центрального уряду, відповідальним за питання місцевого самоврядування.

У Великобританії для виконання державних і соціальних функцій уряд та інші державні установи мають у власності або користуванні багато об'єктів нерухомого майна. Є земельні ділянки та види власності (операційна земля), якими держава володіє для виконання своїх функцій – для розміщення будівель міністерств, поліцейських ділянок, очисних споруд та ін. Управління майном державного сектору на всіх рівнях уряду представляє собою найважливішу задачу, яка, однак, не є централізованою. Таким чином, земельне адміністрування в державному секторі має багато функцій і здійснюється на всіх рівнях управління. Хоча земельна реєстрація – це величезна система, витрати на неї становлять одну чверть всіх коштів, які витрачаються на земельне адміністрування в державному секторі, її не можна вважати здатною вирішити всі землевпорядні проблеми. При організації раціонального використання та охорони земель у Великобританії широко використовують методи територіального землеустрою, пов'язані зі зміною меж, площ та місця розташування земельних ділянок [23]. Так як кордони землеволодінь постійні, необхідність в їх зміні виникає тільки при примусовому відчуженні для державних проектів прокладання доріг, для приватних будівельних компаній, цілі яких збігаються з громадськими і т.п. Відчуження можна проводити і як санкцію при нецільовому використанні землі.

**Фінляндія.** На особливості землеустрою в Фінляндії (Фінляндській Республіці) наклали відбиток її природно-історичні, природні та економічні умови. Більше 75 % площі країни вкрито



лісами. У сільському господарстві республіки зайнято 7 % населення. У Фінляндії налічувалося близько 130 тис. селянських господарств, з них 56 % – з ділянками ріллі менше 10 га. Основні завдання системи управління земельними ресурсами Фінляндії наступні: гарантія власності і забезпечення прав землекористування; підтримка оподаткування землі та іншої нерухомості; гарантійне забезпечення кредитів і позик; розвиток і контроль за земельним ринком; захист державних земель; скорочення числа земельних спорів; сприяння земельній реформі на селі; удосконалення міського планування та розвитку інфраструктури; підтримка екологічного управління та ресурсокористування; розробка картографічних і статистичних даних. Дану систему реалізують за допомогою здійснення наступних основних землевпорядних робіт: підтримання системи функціонування землі та іншої нерухомості; формування одиниць нерухомості за допомогою землемірних (землевпорядних) операцій; реєстрація одиниць нерухомості у відповідних реєстрах (базах земельно-кадастрових даних); створення одиниць нерухомості та прав, що відносяться до них: торгівля нерухомістю (передача прав власності) та викуп землі; оренда (передача прав користування); створення заставного (іпотечного) права (застосування нерухомості в якості заставної гарантії кредиту); реєстрація прав на нерухомість (ведення реєстрових записів); запис прав власності (судове оголошення); запис прав на оренду; запис заставних прав (іпотека).

Згідно із законодавством Фінляндії, фізична або юридична особа (суб'єкт права) може набувати земельні ділянки та інше нерухоме майно, різні права, які поділяють на три основні категорії: права власності; особливі права (право користування, право на виділення); заставні права (на основі іпотеки, загальні заставні права). На основі даних прав у Фінляндії розвинений оборот земель. У різних реєстрах країни станом на момент дослідження зареєстровано 4,6 млн. земельних ділянок, 2,6 млн. одиниць нерухомості. Щорічно у приватному секторі здійснюють 75 тис. земельних угод, реєструють 495 тис. заставних, подають 122 тис. заяв на реєстрацію земельних ділянок і прав на них, тобто більше 15 % всіх земель країни перебуває

в щорічному обороті. Це вимагає постійних землевпорядних заходів і систематичного контролю за станом та використанням земель з боку землевпорядної служби, а також постійної підтримки земельно-інформаційної системи. З метою централізації державного управління структура організації землевпорядних робіт стала дворівневою. Вона являє собою державне відомство, що складається з центральної адміністрації і підпорядкованих їй загальнодержавних та окружних підрозділів, що фінансуються за рахунок держави. Разом з тим, в ході реорганізації системи управління земельними ресурсами Фінляндії була вирішена і друга задача – створення по території країни, в рамках дворівневої організації, двох окремих мереж виробничих підрозділів: для картографічних реєстраційних завдань (земельного кадастру) і для виконання та оформлення операцій з нерухомістю (землеустрою). У ході реформування земельної служби Фінляндії були вирішені два завдання: скасування регіональних підрозділів (землемірних контор) з метою централізації та посилення державного управління земельними ресурсами; функціональний розподіл обов'язків землевпорядної служби в рамках одного відомства – для впорядкування та підвищення ефективності її діяльності. Практика роботи землевпорядних органів Фінляндії показала, що землевпорядження – це основний важіль формування та організації раціонального використання землі та іншої нерухомості [15, 23].

У ході земельної обороти в Фінляндії зачіпається безліч земельних ділянок та іншої нерухомості, пов'язаної із земельною власністю, що вимагає постійного проведення землевпорядних робіт. Фінські вчені та практики ділять операції з землею та іншою нерухомістю на 3 групи. У першу групу включені операції з формування нової нерухомості: нарізування (парцеляризація) – виділення парцел (земельних ділянок) в об'єкти нерухомості; межування – поділ нерухомості, що перебуває у спільному володінні, між співвласниками на кілька одиниць нерухомості. У другу групу входять організаційні операції з нерухомістю: обмін угіддями – обмін територіями (землями) між об'єктами землеустрою; усунення черезсмужжя, фрагментації та інших недоліків землекористування;

консолідація земель – одночасна організація території декількох об'єктів нерухомості (землеустрою) з метою більш доцільного і раціонального використання та розподілу земель; організація території ділянки забудови – реорганізація (перепланування) земельних ділянок на території, яка підлягає забудові, з одночасним, рівним розподілом прав на забудову між землевласниками, здійснювана на основі плану розпланування і забудови, парцелярного плану (проекту межування) або генплану будівництва; встановлення сервітутів – визначення та організація особливих прав на території інших землевласників з відображенням їх на плановій основі. До третьої групи відносяться операції з визначення меж нерухомості: землевпорядна процедура з вирішення земельних спорів, встановлення меж земельної власності.

Землевпорядні операції з нерухомістю регулюються Законом про формування нерухомості. Поряд з Земельним кодексом Фінської Республіки даний закон регламентує вимоги, що стосуються розподілу та перерозподілу земельних ділянок, встановлення їх меж, оцінки земель, грошових компенсацій між учасниками землеустрою, вирішення земельних спорів через суд. Після проведення землеустрою та формування нової нерухомості її реєструють у двох різних реєстрах: реєстрі нерухомості та реєстрі оголошень про перехід нерухомості до нового власника (останній реєстр включає також і заставний реєстр). Всі операції з формування нової нерухомості виконують з урахуванням обов'язкових землевпорядних та геодезичних вимірювань землемірами (інженерами-землевпорядниками і геодезистами) Управління геодезії та землеустрою або муніципальними інженерами з формування нерухомості. По всіх територіях, які перебувають за межами об'єкта (плану) забудови, реєстр нерухомості ведуть в місцевих землемірних бюро Управління геодезії та землеустрою, а по територіях, охоплених генпланами, планами планування і забудови – інженери з нерухомості районних муніципальних структур. Істотна частина, що додається до реєстру нерухомості – карта реєстру нерухомості (плани об'єктів землеустрою), де зазначають земельні ділянки. Таким чином, реєстрація одиниць нерухомості у вищеназваних реєстрах з

відображенням на карті – це земельно-кадастрові дії.

Згідно з Земельним кодексом Фінляндії, інформація реєстру оголошень про перехід нерухомості до нового власника та заставного реєстру користується громадською довірою. Це означає те, що права людини, яка занесена в реєстр як власник нерухомості або ж власник права на оренду (або інші права), забезпечені. Крім того, кожен може бути впевненим у тому, що на об'єкт нерухомості не існує не позначених в реєстрі прав, які мали б переваги перед занесеними до реєстру. Реєстр нерухомості, реєстр оголошень про перехід нерухомості до нового власника і заставний реєстр формують інформаційну систему з нерухомості Фінляндії [23]. Хоча з технічної сторони реєстри різні і їх веденням займаються різні посадові особи, через комп'ютерну техніку вони об'єднані таким чином, що інформація про нерухомість (об'єкти нерухомості і ділянки землі) автоматично передається до реєстру оголошень і в заставний реєстр. Для підтримки баз даних існує також архів, в якому постійно зберігається документація, що стосується реєстрації прав та дій по вимірах землі.

Офіційні установи з реєстрації прав на земельні ділянки у Фінляндії – повітові (районні) суди першої інстанції загальної юрисдикції, на території відання яких розташований об'єкт землеустрою. На момент дослідження в країні налічувалося 68 районних судів. Крім земельного обігу, що виникає з приватної земельної власності і пов'язаного з купівлею-продажем земельних ділянок, даруванням, спадкуванням та проведенням інших операцій, на реорганізацію території впливають і різні державні та громадські інтереси, зумовлені будівництвом доріг, комунікацій, вимогами охорони природи і т.п. У цьому зв'язку застосовують процедури викупу земельних ділянок, що перебувають у приватній власності, та їх подальшого використання для державних і громадських потреб. У цій ситуації в Фінляндії використовують закони: про переважне право на купівлю нерухомості; про викуп нерухомого майна. Закон про переважне право на купівлю нерухомості дає районній та муніципальній владі право викупити щойно продану нерухомість за

ціною договору про торгову операцію продавця і покупця. При використанні права привілею, при покупці район або муніципалітет займає в торговій угоді місце покупця. Район або муніципалітет може використати право привілею при покупці тільки в регламентованих законом випадках. Загальна умова переважного права при купівлі – використання проданої землі під будівництво поселень, місць відпочинку або як зони охорони. Планування розвитку землекористування у Фінляндії здійснюється на трьох рівнях: державному, губернському (обласному), районному (муніципальному) [15, 23].

Планування використання земель та їх охорони на державному рівні визначається прийнятою земельною політикою та її цілями в галузі міжнародного співробітництва, оборони, транспортного сполучення, енергозабезпечення, збереження об'єктів природи чи національної культури, екологічної стабільності території та ін., що виходять за рамки окремих губерній (областей). Державна мета землекористування визначається постановами уряду за поданням Міністерства навколишнього середовища. Державні інтереси враховують при складанні планів розвитку територій на рівні губерній (областей). Заходи щодо здійснення державної політики, як правило, оформляють у вигляді національних доповідей, текстових звітів, за необхідністю підкріплюваних картографічним матеріалом.

Губернський (обласний) план розвитку землекористування розробляють на кожну губернію Фінляндії. У ньому вказують потребу в землях для розвитку різних галузей господарства, будівництва доріг, розширення поселень, створення промислових і рекреаційних зон, портів, звалищ та інших об'єктів державного і губернського (місцевого) значення, а також резервують території для різних цілей. Губернський план розвитку землекористування складає адміністрація місцевої влади губернії і затверджує Міністерство навколишнього середовища. Цей план враховують при розробці генеральних планів розвитку землекористування сільських районів або муніципалітетів. Безпосередньо на базі губернського плану видають будівельні ліцензії або формують нові одиниці нерухомості. Генеральний план розвитку

землекористування району або території муніципалітету розробляють на кожен сільський чи міський район, що знаходиться у віданні відповідного муніципалітету. Всього у Фінляндії таких адміністративно-територіальних утворень 452. У Генеральному плані всю територію району ділять за цільовим призначенням на зони (землі), призначені для житла, промисловості, транспорту, сфер послуг, рекреації, сільського господарства. Цей документ служить основою для визначення перспектив розвитку землекористування району та його облаштування. Генплан розробляють і затверджують у районних структурах місцевого самоврядування. Його використовують при укладанні планів забудови. Таким чином, землеустрій – це діяльність, спрямована на вирішення всього комплексу завдань: політичних, екологічних та соціально-економічних.

**Франція (Французька Республіка).** Основні виробники сільськогосподарської продукції у Франції – великі селянські господарства (від 20 до 100 га земель), хоча чисельно переважають дрібні і середні ферми. Великі селянські господарства використовують в основному власну сімейну працю, хоча в напружені періоди польових робіт можуть залучати і найманих робітників. Сільськогосподарська освоєність території – 54,3%, розораність – 32%. Ліси і чагарники займають 27 % загальної площі, луки і пасовища – 22%. У ряді регіонів країни діють також регіональні органи управління, які приймають рішення, діючі для ряду департаментів. Місцеве управління зосереджено в комунах, їх число становить 36 тис. Земельна політика, розвиток земельної власності і землевпорядження у Франції багато в чому типові для ряду західноєвропейських країн (Італії, Іспанії, Португалії, Німеччини). Площа ріллі становить 18,32 млн.га, з них більше 1,9 млн. га (10,4%) знаходиться під паром в результаті заходів, прийнятих Європейським Союзом для скорочення виробництва зернових, олійних та інших культур. Під багаторічними насадженнями (садами, виноградниками) зайнято 1,2 млн. га, під постійним залуженням знаходиться 10,6 мільйонів га з 30,2 млн. га сільськогосподарських угідь. Землі сільськогосподарського

призначення майже повністю є власністю фізичних осіб. Більше 40 % лісів і забудованих територій належить юридичним особам (державі, публічним установам, місцевим АТУ).

Більше 60% оброблюваних земель селяни використовують на правах оренди, менше 40% – на правах власності.

Особливість французької економіки – високий ступінь державного монополістичного капіталізму, що найбільш чітко проявляється в наявності великого державного сектора і загальнонаціональному економічному плануванні. Однак існуюче у Франції соціально-економічне планування має в основному індикативний характер, тобто встановлювані показники не є обов'язковими для приватного сектора. У галузі регулювання землекористування планування – більш жорсткі дії. Воно служить механізмом перерозподілу земель, як правило, в громадських інтересах, а також захисту сільськогосподарських, лісових та інших територій від нераціонального використання, необґрунтованого вилучення для потреб промисловості, транспорту, зростаючих міст та інших поселень і т.п. Крім того, планування використання земель забезпечує можливість розвитку рекреаційних територій, охорону земель від деградації, ерозії та інших несприятливих процесів.

Планування використання земель у Франції має кілька рівнів: держава, регіон, департамент району та комуна (муніципалітет). Основою державного планування служить земельна політика, що перебуває під впливом директив Європейського Союзу та виробляється органами державної влади. Ця політика визначається відповідними законами. Земельну політику в країнах Європейського Союзу регулює європейське співтовариство. Інтегровані економічні цілі ЄС, спільний ринок та економічний простір диктують необхідність встановлення квот при виробництві продовольства, сільськогосподарської сировини для промисловості, деревини і т. п., що в підсумку визначає правовий режим землекористування, склад земельних угідь, площі консервованих земель, обсяги меліоративних і природоохоронних заходів, розміри дотацій фермерам при виведенні земель із сільськогосподарського обороту.

Внутрішня земельна політика Франції орієнтована насамперед на регулювання містобудівної діяльності та раціональне використання земель, їх охорону. Земельну політику і їх територіальну прив'язку здійснюють через спеціальну земельну документацію, що має вигляд різних планів облаштування території. Плани ділять на генеральні, які складаються, як правило, на регіон; районні, мають вид основних директивних схем і розробляються на кілька комун; місцеві (муніципальні), що складаються на територію однієї комуни. Генеральні та районні плани облаштування території розробляють на строк 15-25 років, місцеві – 5-15 років [23]. Базою для будь-якого плану служить зонування, при якому всю землевпорядковувану територію поділяють на зони: сільськогосподарську, лісову, забудовану, першочергової забудови, для індивідуальних і суспільних цілей і т.д. Після публічного оприлюднення таких планів за наявності позитивної громадської думки їх затверджують і вони обов'язкові для виконання. План облаштування території комуни є основним документом при плануванні раціонального використання й охорони землі в цьому АТУ.

Зонування визначає і процеси ціноутворення. Наприклад, якщо ділянка сільськогосподарських земель потрапляє в зону зміни цільового призначення і на ньому можливе надалі будівництво, то його ціна зростає в кілька разів. На відміну від інших країн, де система реєстрації земель, земельного кадастру та землеустрою в основному наближена до англосаксонського або західноєвропейського (пруського, шведського) типів, у Франції історично склалася своя, досить складна система управління земельними ресурсами та регулювання земельних відносин, в якій переплетені функції міністерств фінансів та юстиції, сільського господарства, постачання, транспорту та житла, податкових та природоохоронних служб, різних асоціацій та професійних спілок, місцевих земельних органів і т.п. Земельну, містобудівну та житлову політику Франції координує Міністерство постачання, транспорту та житла, кероване міністром постачання, транспорту та житла і державними секретарями по житлу і туризму. У кожному департаменті є Генеральні дирекції або



Управління облаштування території, постачання, транспорту та житла, в яких діють відділи, що курують земельні питання, великі дорожні і транспортні проекти, зонування території, оперативний міський устрій і планування, гірське планування (використання земель в гірських районах), прибережний землеустрій, охорону земель і вод, підготовку проектів землеустрою [19, 23].

Землевпорядні роботи базуються на даних французького земельного кадастру з реєстром справ, який вирішує завдання, пов'язані з оподаткуванням (оцінкою земель та обґрунтуванням розмірів земельного податку), обліком земель, ідентифікацією та описом земельних ділянок – парцел, встановленням землевласників і землекористувачів, складанням кадастрових планів. Роботи із земельного кадастру організовує в країні Генеральна дирекція податкових служб, податкових та земельних операцій, розташована в Парижі, а в кожному департаменті – окремі дирекції податкових служб. Основними підрозділами дирекції податкових служб є: податкові центри, кадастрові інспекції, земельні відділи, служби оподаткування. Діяльність з організації раціонального використання та охорони землі будують на основі проектів землеустрою, які розробляють різні компанії. До числа основних відносяться товариства із землеустрою та сільського облаштування території. Організацією використання землі займаються також державні установи національних парків (у гірських районах), регіональні центри лісової власності, регіональні відділення у прибережних районах та ін. При землеустрої сільськогосподарських підприємств у Франції керуються такими вимогами: щоб уникнути дроблення сімейної ферми на дрібні ділянки у разі смерті її власника, визначено необхідність збереження господарства в нероздільному вигляді і можливість його переважного придбання одним із спадкоємців. У разі, якщо ця умова нездійсненна, законом встановлена можливість створення сільськогосподарського земельного об'єднання між співспадкоємцями; для стимулювання створення фермерських господарств оптимального розміру в країні використовують спеціальний норматив мінімальної площі в сільському господарстві. Його встановлюють на

загальнонаціональному рівні постановою міністра сільського господарства і переглядають кожні 5 років. По регіонах країни розмір цього нормативу (коефіцієнта) може незначно відхилитися від загальнонаціонального [23].

З метою дотримання державної земельної політики, спрямованої на «гармонійний розвиток і рівновагу між міськими та сільськими територіями», в країні передбачається: відродження та розвиток сільських зон, створення і поліпшення інфраструктури сільських населених місць (доріг, інших комунікацій, навчальних закладів, консультаційних центрів та ін.); нове зонування сільських територій з посиленням підтримки господарств у зонах з несприятливими умовами землекористування; відновлення державних служб у сільських зонах; диференціація і збільшення коштів фінансового та податкового втручання для підтримки сільських товаровиробників; для адаптації фермерських господарств до нових соціально-економічних умов та посилення природоохоронної спрямованості їх діяльності заохочується розробка «проектів аграрних підприємств», в яких істотний вплив приділяють організації раціонального використання та охорони земель; Національний Закон про орієнтацію територіального устрою та розвитку проголошує принципи рівноправного розвитку всіх територій країни. На відміну від Закону про земельну орієнтацію від 30 грудня 1987 р., де сільські території розглядають як «закинутий земельний резерв», в останньому законі передбачають комплексний розвиток сільських територій на основі планів і проектів облаштування земель та їх охорони. Цьому сприяє також і Закон про посилення охорони навколишнього середовища. В кінці 90-х років держава констатувала, що проведена в попередні 30 років політика територіального устрою та регіонального розвитку недостатньо ефективна і не забезпечила раціонального використання та охорони земель. Це визначило сучасну земельну політику Франції, що спирається на землевпорядні заходи і гармонійний розвиток всіх територій.

**Польща.** Значний інтерес для України становить досвід регулювання земельних відносин у Республіці Польща –

постсоціалістичній країні, яка, маючи подібні до українських проблеми у сільськогосподарському землекористуванні, завдяки проведеним реформам досягла членства у Європейському союзі та інтенсивно розвиває сільськогосподарську інфраструктуру.

Клімат країни помірний, перехідний від морського до континентального. У верхній частині Судетів та Карпат спостерігаються ознаки гірського клімату. Влітку середня температура становить +17 °С на узбережжі до 19,3 °С в Нижній Сілезії і в безпосередній близькості від Тарнува. Середньорічна температура коливається від більш 9 °С в безпосередній близькості від Вроцлава, Легниці і Зелена Гура до 6 °С в регіоні Сувалки [62].

Польща – індустріально-аграрна країна. Основні галузі промисловості: машинобудування, металургійна, гірнична (вугільна, сірчана та ін.), хімічна, кораблебудування, харчова, текстильна та легка промисловість. На сільське господарство припадає близько 4,5 % ВВП, а зайнято в даному секторі 17,4 % активного населення країни. В даний час у Польщі 2 млн. приватних господарств, які займають 90% всіх сільськогосподарських угідь і на які припадає приблизно такий же відсоток від загального обсягу сільськогосподарського виробництва. На ферми з площею більше 15 га припадає 9% від загальної кількості господарств. Але при цьому вони охоплюють 45 % від загальної площі сільськогосподарських угідь. Більше половини домашніх господарств у Польщі виробляють продукцію для власного споживання. Польща експортує фрукти й овочі, м'ясо і молочні продукти, а імпортує пшеницю, фуражне зерно, рослинне масло. Польща є значним виробником картоплі, цукрових буряків, ріпаку, зерна, свинини і птиці у Європі.

Покращення просторової організації господарства розглядається як одна з головних умов для досягнення економічної ефективності сільського господарства та одержання можливості використовувати досягнення сучасної науки і сільськогосподарської техніки в аграрному секторі економіки.

Згідно з Цивільним кодексом Республіки Польща, фермою вважаються сільськогосподарські угідь, у тому числі ліси, будівлі або

їх частини, обладнання та інвентар, якщо вони представляють чи можуть являти собою організовану господарську одиницю, а також права, пов'язані з використанням ферми [62].

Таблиця 2.1

**Середня площа сільськогосподарських угідь  
господарств у розрізі воєводств [62]**

<b>Воєводство</b>	<b>Середній розмір господарства, га</b>
Західнопоморське	30,15
Вармінсько-Мазурське	22,95
Любуське	20,11
Поморське	18,82
Опольське	17,71
Нижньосілезьке	15,52
Куявсько-Поморське	14,94
Великопольське	13,46
Підляське	12,05
Мазовецьке	8,44
Лодзьке	7,41
Люблінське	7,40
Сілезьке	6,71
Свентокшиське	5,39
Підкарпатське	4,46
Малопольське	3,80
Польща в цілому	10,15

Стаття 20 Конституції визнає соціальну ринкову економіку, засновану на свободі економічної діяльності, приватній власності, а також солідарності, діалозі та співпраці між соціальними партнерами, основою економічної системи Польщі. Сільське господарство Польщі базується на сімейній формі господарювання, фермі – це прямо вказано у статті 21 Конституції.

Законодавство Республіки Польща захищає власність і право спадкування. Експропріація дозволяється лише заради громадських потреб за умови виплати справедливої компенсації. Обмеження економічних свобод діяльності допускається тільки законом і лише

заради важливих державних інтересів.

Середня площа сільськогосподарських угідь у господарствах коливається в межах від 3,8 до 30,15 га (табл. 2.1).

Незручне просторове розташування земель господарств часто стає серйозною перешкодою на шляху їх розвитку, збільшує собівартість сільськогосподарського виробництва та ускладнює адаптацію до мінливих природних умов і ринкових тенденцій. Крім того, власники сільськогосподарських ділянок площею менше 0,10 га позбавлені доступу до фінансової допомоги для домогосподарств у формі прямих платежів на сільськогосподарські землі та ресурси в рамках Програми розвитку сільських районів на 2007-2013 рр.

Господарства є досить парцельованими (табл. 2.2). Три чверті господарств володіють більше ніж двома окремими ділянками [62]:

Таблиця 2.2

### Рівень парцеляції земель у Польщі [62]

Кількість земельних ділянок	Частка господарств, %	Частка сільськогосподарських угідь у цих господарствах, %
1	24,9	15,4
2-3	38,4	26,9
4-5	18,5	19,3
6-9	12,2	17,9
10 і більше	6,0	20,5

Далеко не завжди зручним є розташування ділянок сільськогосподарського призначення щодо розташування садиби господарства (табл. 2.3).

Таблиця 2.3

### Транспортно-географічне розташування парцел відносно садиби [62]

Відстань до садиби	Частка ділянок, %
до 2 км	28,4
2-5 км	43,9
5-10 км	12,3
10-15 км	4,9
15 і більше км	10,5

Оборот речових прав на земельні ділянки сільськогосподарського призначення у Польщі, як і в більшості країн ЄС, здійснюється шляхом продажу, спадкування, дарування, оренди між фізичними особами, обміну тощо. Адміністративно-правові методи регулювання земельних відносин застосовуються при об'єднанні (консолідації) та обміні земельними ділянками.

Спеціальні правила щодо обороту земель сільськогосподарського призначення визначені Законом від 19 жовтня 1991 р. про управління державними сільськогосподарськими землями (Ustawa o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa), а також Законом від 11 квітня 2003 р. про формування сільськогосподарської системи (Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego), що визначив особливості втручання держави в обіг цивільних прав – застосування переважного права на придбання земель.

Згідно з Законом від 19 жовтня 1991 р., було утворене Агентство сільськогосподарської нерухомості (Agencji Nieruchomości Rolnicze), завданням якого стало:

- створення і вдосконалення територіальної структури сімейних ферм;
- створення сприятливих умов для раціонального використання виробничого потенціалу державної сільськогосподарської нерухомості;
- упорядкування державних сільськогосподарських угідь та сприяння організації приватних фермерських господарств на державних землях.

Агентством сільськогосподарської нерухомості застосовуються такі форми управління майновими правами як лізинг та оренда, продаж, обмін нерухомості, передача в управління.

Передача земельних ділянок в оренду здійснюється без обмежень. Натомість Агентство може продавати сільськогосподарські землі за умови, що в результаті продажу загальна площа сільськогосподарських земель у власності покупця не буде перевищувати 500 гектарів.

Агентство може проводити обмін земельними ділянками:

1) якщо результатом обміну буде ліквідація ферми, що належить фермерові, принаймні 5 років, розташованої у воєводстві, де середня площа господарства становить менше 5 га, а натомість буде створена ферма в іншому воєводстві та змінене місце постійного проживання селянина;

2) на прохання фермера, якщо такий обмін попереджує зменшення належної йому площі сільськогосподарських угідь, внаслідок часткового їх вилучення для суспільних потреб відповідно до законодавства про управління нерухомістю.

Передача в управління майна, що належить до державної сільськогосподарської нерухомості, може здійснюватися за клопотанням структурних підрозділів Агентства або підрозділів виконавчих органів самоврядування воєводств, що відповідають за проведення водної меліорації земель.

Закон про удосконалення сільськогосподарського устрою (Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego) визначає основні засади формування та покращення сільськогосподарського землекористування та землеробства, в тому числі за разунком:

- 1) поліпшення структури фермерських господарств;
- 2) запобігання надмірній концентрації сільськогосподарських земель;
- 3) забезпечення сільськогосподарської діяльності за допомогою кваліфікованих фахівців.

Законодавство розуміє під «сільськогосподарським майном» будь-яку сільськогосподарську власність в розумінні Цивільного кодексу, за винятком нерухомого майна, що знаходиться в районах, де під час планування землекористування визначено інше призначення земель, ніж сільське господарство. Сільським господарством називається господарство із площею сільськогосподарських земель не менше 1 га. Сільськогосподарською діяльністю визнається виробнича діяльність у сфері рослинництва і тваринництва, у тому числі садівництво та рибництво. Поняття «сільськогосподарські землі» охоплює орні землі, сади, постійні луки, пасовища, забудовані сільськогосподарські землі, землі під ставками і каналами.

У разі відчуження сільськогосподарської власності фізичною або юридичною особою, крім Агентства, переважне право на її придбання надається також орендарям, якщо виконуються такі умови:

1) договір оренди був укладений у письмовій формі і виконується не менше трьох років з дати укладання;

2) майно, що купується, є частиною сімейного господарства орендаря або орендується сільськогосподарським виробничим кооперативом.

У разі, якщо орендар не реалізує своє право на переважне придбання земельної ділянки у власність, переважне право переходить до Агентства (у випадках, коли продажу підлягають сільськогосподарські угіддя площею не менше 5 гектарів).

Сімейними вважаються ферми, господарська діяльність на яких ведеться окремими фермером, а загальна площа сільськогосподарських угідь не перевищує 300 га. Особа, що бажає стати фермером, повинна мати середню або вищу освіту або особисто працювати у сільському господарстві, або мати досвід роботи на фермі принаймні 5 років.

Фермер (rolnik) – це фізична особа, що:

1) є власником або орендарем земель сільськогосподарського призначення із загальною площею сільськогосподарських угідь не більше 300 га, ферми;

2) має відповідну кваліфікацію;

3) проживає в одному з населених пунктів чи районів, де розташовані сільськогосподарські землі, що включені до складу ферми.

Закон про консолідацію та обмін земель (Ustawa o scalaniu i wymianie gruntów) визначає мету консолідації як створення сприятливих економічних умов у сільському та лісовому господарстві шляхом поліпшення структури господарства, лісів і лісових угідь, обґрунтовану організацію сільськогосподарських земель, облаштування водогосподарських споруд та доріг.

Консолідація земельних ділянок проводиться для:

1) поліпшення територіальної структури господарств, зокрема за



рахунок земель фермерів, які мають намір припинити займатися сільським господарством або земель державної власності (якими розпоряджається Агентство сільськогосподарської нерухомості);

2) розмежування та функціонального облаштування мережі автомобільних доріг, у тому числі сільськогосподарських шляхів, їх адаптація до вимог сучасної сільськогосподарської техніки;

3) вивільнення земель у запас для селян, що бажають повернутися у своїх рідні села;

4) скорочення числа ділянок і, таким чином, збільшення середньої площі земель в окремих господарствах;

5) забезпечення доступу кожної консолідованої ділянки до мережі доріг загального користування;

6) зведення до мінімуму кількості ділянок неправильної форми, виправлення меж земельних ділянок для покращення управління водними об'єктами і протиерозійної організації території;

7) удосконалення структури землекористування та структури угідь відповідно до обраного напрямку виробничої діяльності;

8) збереження земель, що виконують екосистемні функції;

9) виділення землі під об'єкти технічної та соціальної інфраструктури у процесі консолідації (без примусового вилучення), належне планування освоєння земель, які передбачається використати для цілей будівництва;

10) усунення правових та адміністративних наслідків спільної власності на сільськогосподарські землі, в т.ч. ліквідації таких реліктових форм землекористування як громадські землі;

11) раціональна просторова організація лісових земель;

12) створення умов для синхронізації кадастрової документації в рамках універсальної системи кадастрового обліку [15, 62].

Досвід Республіки Польща щодо регулювання земельних відносин у сільському господарстві доцільно врахувати у процесі завершення земельної реформи в Україні, адже європейська та світова практика нерідко вже має відповіді на ті питання, які лише починають виникати в Україні. Зокрема, це проблеми регулювання розвиненого ринку земель сільськогосподарського призначення, консолідація

парцельованих сільськогосподарських земель, розвиток сільськогосподарської інфраструктури.

Звичайно, слід мати на увазі, що значні конкурентні переваги фермери Польщі та інших європейських країни отримують за рахунок прямої фінансової підтримки товаровиробників в контексті Спільної сільськогосподарської політики (Common Agricultural Policy) Європейського Союзу. В той же час, головну конкурентну перевагу українського сільського господарства складають найродючіші у світі землі, збереження та примноження продуктивного потенціалу яких має стати провідною задачею землевпорядної служби України у середньостроковій перспективі.

## **2.2 Моделі землеустрою сільських територій країн пострадянського простору**

Країни пострадянського простору після розпаду СРСР здійснювали пошук нових ефективних моделей землекористування шляхом трансформації земельних відносин. У більшості випадків це привело до реформування органів землевпорядної служби, які поступово виокремилися зі складу підзвітних міністерств у самостійні відомства.

В Азербайджані були створені Державний комітет земель і картографії, Державний комітет з екології та контролю за природокористуванням. У Вірменії був утворений Державний комітет кадастру нерухомості, Молдавії – Національне агентство геодезії, картографії та кадастру, Республіці Білорусь – Комітет по земельних ресурсах, геодезії і картографії, Казахстані – Комітет з управління земельними ресурсами, а згодом Агентство з управління земельними ресурсами. В Узбекистані земельними справами відає Державний комітет по земельних ресурсах [15].

Проведення робіт із землеустрою в більшості пострадянських країн вимагало прийняття законів або ж інших нормативно-правових документів, якими регламентувався порядок проведення робіт із

землеустрою. В них також визначались джерела фінансування, стадії землеустрою, перелік видів землевпорядної документації тощо. Зокрема, в Російській Федерації 18 червня 2001 р. був прийнятий Федеральний закон "Про землеустрій".

Аналіз результатів проведення земельних перетворень у країнах пострадянського простору дозволяє виділити дві головні форми державного регулювання земельних відносин. Лише дві країни – Киргизія і Таджикистан – зберігають правовий режим виключно державної форми власності на землю. Для подальших земельних трансформацій у цих державах характерним є те, що регулювання земельних відносин названі держави мають можливість поєднувати одночасно з повноваженнями власника землі та органу влади на всій території країни. Така особливість надає пріоритет державі у питаннях регулювання земельних відносин. Зокрема, в питаннях реєстрації прав на землю (хоча й суто формального, адже всі землі в межах країни перебувають у державній формі власності), ведення земельного кадастру, виконання робіт із землеустрою.

У Таджикистані держава через землевпорядну службу активно керує процесом реорганізації сільськогосподарських підприємств шляхом поділу великих господарств на більш дрібні, злиттям з іншими або ж або перетворенням їх в іншу організаційно-правову форму, створення більш дрібних господарств (від 1 до 10 га землі).

Переважає ж більшість держав (Вірменія, Азербайджан, Республіка Білорусь, Грузія, Казахстан, Молдова, Туркменістан, Узбекистан, Україна) відмовилися від свого виняткового права власності на землю.

У Литві координацію робіт із землеустрою здійснює Національна служба по земельних справах (до 1999 р. – Державна служба землеустрою та геодезії при Міністерстві сільського господарства), в якій працюють 950 службовців. Її основна функція полягає у забезпеченні методичного керівництва установами і підприємствами, що займаються земельною реформою, землевпорядними, геодезичними, картографічними роботами, реєстрацією прав на землю, земельним кадастром. Служба також займається розробкою

нормативно-правових актів. У підпорядкуванні Служби знаходяться: Державний інститут землеустрою; ЗАТ «Інститут Аерогеодезія», яке забезпечує виробництво топографічних та інших карт.

Національна служба по земельних справах взаємодіє з державним підприємством «Центр реєстрів Литви», яке веде реєстрацію земельних ділянок. Разом з Центральною установою іпотеки, воно перебуває у віданні Міністерства юстиції та співпрацює з нотаріусами. Крім того, в системі Міністерства навколишнього середовища Литви діє Департамент територіального планування і Державна будівельна інспекція, що регулюють питання, пов'язані з розвитком землекористування і забудови [15, 40].

Основний принцип земельної реформи у Латвії – відновлення прав власності колишнім землевласникам та їх спадкоємцям у колишніх межах. Основні завдання Національного землемірного центру включають: відновлення геодезичної опорної мережі; виготовлення топографічних карт в різних масштабах для користувачів у традиційному і цифровому вигляді; створення та впровадження геоінформаційних систем; встановлення державного кордону, зміцнення геодезичного та картографічного фонду; керівництво і контроль за роботами, пов'язаними зі складанням проектів землеустрою та встановленням меж земельних ділянок; ліцензування землемірів та юридичних осіб і контроль за проведеними роботами.

Центр з оцінки нерухомого майна виконує: методичне керівництво роботами з оцінки нерухомості (кадастрова оцінка землі, житлових будинків та інших будівель й споруд) і контроль за якістю їх виконання; відновлення основних матеріалів кадастрової оцінки землі; контроль за правильністю підрахунку компенсацій колишнім землевласникам та їх спадкоємцям у зв'язку з неповерненням землі у власність, ліцензування таксаторів та юридичних осіб і контроль виконання ними робіт.

У ході земельної реформи в Латвії відбулися значні зміни щодо прав власності. Якщо в 1990 р. у користуванні або власності фізичних осіб було 5% загальної площі земель сільськогосподарського

призначення, то вже в 1997 р. вони володіли 95 % земель.

В Естонії земля з виняткової власності держави перейшла у власність фізичних та юридичних осіб, з'явилися нові форми землеволодіння та землекористування. Замість існуючих до початку земельної реформи 300 великих колгоспів і радгоспів до початку 1998 р. в Республіці з'явилося 863 сільськогосподарських товариств, акціонерні товариства і близько 35 тис. селянських господарств. На одне сільськогосподарське підприємство припадало в середньому 440 га, на селянський двір – 10,5 га ріллі.

Практика доводить, що завдання, зміст і порядок проведення землеустрою в умовах приватної власності на землю і в умовах проведення земельної реформи мають характерні відмінності. За умов сформованої приватної власності на землю землеустрою проводиться, як правило, на добровільних засадах і в інтересах окремих землевласників.

На підставі вищевикладеного можна констатувати, що процес трансформації відносин власності на землю за кордоном обумовлений цілим рядом чинників. При цьому регулювання даного процесу в будь-якій з вищерозглянутих країн регламентовано цілою низкою державних законів, а його практична реалізація здійснюється за допомогою цілісної системи програм як директивного, так і добровільного характеру. Отримати земельну ділянку у власність можна, але досить важко. Подолання цих труднощів дозволяє майбутньому власнику усвідомити як значущість самої земельної ділянки, так і значимість отримання титулу власника землі. При цьому, навіть отримавши земельну ділянку у власність, власник не просто споглядає її, а відразу ж продумує варіанти раціонального використання, причому дане використання повинно не тільки принести віддачу йому, але і вплинути на підвищення соціально-економічного розвитку того регіону (області, району, місцевості), де він розташований. В іншому випадку земельна ділянка буде вилучена знову у власність держави і передана іншому власнику. Регулювання процесу управління трансформацією відносин власності на землю з боку держави побудовано дуже чітко за допомогою створення

численних органів і служб, які стежать за даним процесом, контролюють його і відстежують результат.

Таким чином, вивчення досвіду іноземних держав дозволяє використати його при удосконаленні землеустрою в Україні. При всіх відмінностях соціально-економічних, політичних, історичних умов, у багатьох національних системах управління землею є раціональний досвід, який можна використовувати в Україні. Цей досвід має бути перенесений з урахуванням особливостей розвитку як в цілому України, так і кожного з її суб'єктів. Тільки в цьому випадку регулювання процесу управління трансформацією відносин власності на землю принесе позитивні результати не тільки для власника землі, а й вплине на підвищення соціально-економічного розвитку регіонів у цілому, а відповідно і дозволить підвищити добробут нації.

## РОЗДІЛ 3

### ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ ЗЕМЛЕВПОРЯДНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ФОРМУВАННЯ СІЛЬСЬКОГОСПОДАРСЬКИХ ЗЕМЛЕКОРИСТУВАНЬ

#### **3.1 Нормативно-методична база розроблення проектів землеустрою, спрямованих на забезпечення оптимальної структури сівозмін і впорядкування структури угідь**

Законом України від 04.06.2009 р. № 1443-VI «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо збереження родючості ґрунтів» [36] істотно змінено правила використання земель сільськогосподарського призначення та ускладнено умови ведення агробізнесу в Україні.

Згаданим Законом передбачено зміни до Земельного кодексу України від 25.10.2001 р. № 2768-III, згідно з якими земельні ділянки сільськогосподарського призначення для ведення товарного сільськогосподарського виробництва використовуються відповідно до розроблених та затверджених в установленому порядку проектів землеустрою, що забезпечують еколого-економічне обґрунтування сівозміни та впорядкування угідь і передбачають заходи з охорони земель. На період до 1 січня 2015 р. зазначені вимоги поширено на власників землі та землекористувачів, які використовують земельні ділянки сільськогосподарського призначення для ведення товарного сільськогосподарського виробництва загальною площею більш як 100 га.

Новою редакцією статті 55 Кодексу України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 р. № 8073-X [48] встановлюється відповідальність за відхилення від затверджених в установленому порядку проектів землеустрою, а також використання земельних ділянок сільськогосподарського призначення для ведення товарного сільськогосподарського виробництва без затверджених у випадках, визначених законом, проектів землеустрою, що забезпечують еколого-

економічне обґрунтування сівозмін та впорядкування угідь.

Таким чином, сільськогосподарські товаровиробники, що використовують земельні ділянки сільськогосподарського призначення загальною площею понад 100 га без проекту землеустрою, що забезпечує еколого-економічне обґрунтування сівозміни та впорядкування угідь, будуть систематично притягатись органами державного контролю за використанням та охороною земель до адміністративної відповідальності із накладенням штрафів у розмірі від 5100 до 8500 грн.

За таких умов значної актуальності набуває проблема організаційно-правового забезпечення розроблення проектів землеустрою, що забезпечують еколого-економічне обґрунтування сівозміни та впорядкування угідь.

Проблематика розроблення документації із землеустрою у нових економіко-правових умовах досліджується такими вітчизняними науковцями, як Д.С. Добряк, Й.М. Дорош, В.М. Кривов А.М. Мірошніченко, Л.Я. Новаковський, С.О. Осипчук, М.П. Стецюк, А.М. Третяк, А.Д. Юрченко [24, 55, 66, 99, 104, 109] та ін. Попри це, підходи до розроблення проектів землеустрою, що забезпечують еколого-економічне обґрунтування сівозміни та впорядкування угідь, залишаються значною мірою дискусійними, а стандарти та правила, які б встановлювали вимоги до розроблення таких проектів, дотепер відсутні.

Сівозміна – це чергування сільськогосподарських культур (і пару) у часі і на території згідно з науково обґрунтованими для певних культур нормами періодичності, що базуються на особливостях біологічної взаємодії культур та впливу їх на родючість ґрунту. Згідно зі статтею 52 Закону України від 22.05.2003 р. № 858-IV «Про землеустрій», проекти землеустрою, що забезпечують еколого-економічне обґрунтування сівозміни та впорядкування угідь, розробляються з метою організації сільськогосподарського виробництва і впорядкування сільськогосподарських угідь у межах землеволодінь та землекористувань для ефективного ведення сільськогосподарського виробництва, раціонального використання та



охорони земель, створення сприятливого екологічного середовища і покращання природних ландшафтів [2, 53].

Проекти землеустрою, що забезпечують еколого-економічне обґрунтування сівозміни та впорядкування угідь (далі – проекти сівозмін), визначають [66]:

- а) розміщення виробничих будівель і споруд;
- б) організацію землеволодінь та землекористувань з виділенням сівозміни, виходячи з екологічних та економічних умов, враховуючи формування інженерної та соціальної інфраструктури;
- в) визначення типів і видів сівозміни з урахуванням спеціалізації сільськогосподарського виробництва;
- г) складання схем чергування сільськогосподарських культур у сівозміні;
- г) проектування полів сівозміни;
- д) розробку плану переходу до прийнятної сівозміни;
- е) перенесення в натуру (на місцевість) запроектованих полів сівозміни.

Аналіз існуючої нормативно-правової бази дозволяє окреслити у загальних рисах основні проблеми, що будуть пов'язані із масовою розробкою проектів землеустрою, що забезпечують еколого-економічне обґрунтування сівозміни та впорядкування угідь. До них відносимо:

**1. Інформаційне забезпечення проектування.** Мінімально необхідне інформаційне забезпечення для складання проектів землеустрою, що забезпечують еколого-економічне обґрунтування сівозміни та впорядкування угідь, повинно включати:

1) технічне завдання на розробку проекту сівозмін, в якому зазначена спеціалізація господарства та вихідні умови на проектування – для визначення екологічних та економічних умов, вимог щодо формування інженерної і соціальної інфраструктури;

2) копії правовстановлюючих документів та кадастрових планів на земельні ділянки, що формують землекористування (договори оренди земельних ділянок, договори емфітевзису, державні акти на право власності на земельні ділянки) – для ідентифікації об'єкту

проектування;

3) копії матеріалів великомасштабних ґрунтових обстежень або похідних від них матеріалів (проектів внутрігосподарського землеустрою, проектів землеустрою щодо організації території земельних часток (паїв) тощо) масштабу 1:10 000 і детальніше – для визначення типів і видів сівозмін;

4) топографічні плани на територію об'єкту проектування масштабу 1:10 000 і детальніше з нанесеними на них горизонталями із висотою перерізу рельєфу не менше 1 м – для складання картограми крутизни схилів та визначення типів і видів сівозмін.

З теоретичних позицій, інформаційною основою землеустрою має бути комплекс обстежувальних, вишукувальних, топографо-геодезичних та картографічних робіт, але собівартість відповідних вишукувань є порівняно високою і при їх включенні до вартості розроблення проекту сівозмін може призвести до його надмірного подорожчання (неспроможності потенційного замовника здійснити повну оплату вартості). При цьому слід мати на увазі, що у «перезніманні» меж земельних ділянок або меж майбутніх полів потреби немає – вони вже визначені при підготовці правовстановлюючих документів і в принципі не можуть виступати об'єктом «уточнення».

Статтею 54 Закону України від 19.06.2003 р. № 962-IV «Про охорону земель» [37] визначено, що суцільне ґрунтове обстеження має проводитись через кожні 20 років, а тому матеріали великомасштабних ґрунтових обстежень, коригування яких останній раз проводилось у 1980-х роках, можна вважати застарілими. В той же час, необхідно усвідомлювати, що проведення комплексу ґрунтознімальних робіт, аналогічного тому, що був здійснений у радянські часи, в умовах сьогодення є принципово неможливим, виходячи із сучасних фінансових, технологічних, кадрових передумов, а також неготовності бюджетів та землекористувачів фінансувати відповідні видатки.

Основою інформаційного забезпечення розроблення проектів землеустрою, що забезпечують еколого-економічне обґрунтування

сівозміни та впорядкування угідь, має стати Державний фонд документації із землеустрою, що ведеться відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 17.11.2004 р. № 1553 «Про затвердження Положення про Державний фонд документації із землеустрою».

Матеріали цього фонду мають надаватися у користування виконавцям робіт із землеустрою за письмовим запитом, причому для підприємств, установ, організацій та громадян відповідні послуги є платними. Плата за ці послуги має бути встановлена законодавством, але, до врегулювання відповідних питань на законодавчому рівні, доцільно керуватися розділом 6.2 «Виготовлення копій та дублікатів документів» Розміри оплати земельно-кадастрових робіт та послуг, затвердженим наказом Держкомзему України, Мінфіну України, Мінекономіки України від 15.06.2001 р. № 97/298/124 [37, 66].

**2. Ідентифікація права власності та права користування земельними ділянками.** Відповідно до статті 1 Закону України від 22.05.2003 р. № 858-IV «Про землеустрій», проект землеустрою – це сукупність нормативно-правових, економічних, технічних документів щодо обґрунтування заходів з використання та охорони земель, які передбачається здійснити протягом 5-10 і більше років.

Внаслідок існуючої в Україні заборони на відчуження земельних ділянок, що надані для ведення товарного сільськогосподарського виробництва, основною формою використання земель у сільському господарстві є оренда земельних ділянок. За повідомленням Держземагенства, власниками права на земельну частку (пай), посвідченого сертифікатом на право власності на земельну частку (пай) або державним актом на право власності на земельну ділянку, в 2009 р. укладено 4613,8 тис. договорів оренди земельної частки (паю) (67 % від отриманих сертифікатів та державних актів). За терміном дії договори укладено на: 1-3 роки – 460,9 тис. договорів (10 %); 4-5 років – 2258,9 тис. договорів (48,9 %); 6-10 років – 1414,1 тис. договорів (30,6 %); 10 і більше років – 479,7 тис. договорів (10,3 %) [21].

Таким чином, переважну більшість діючих договорів оренди сільськогосподарських земель укладено на строк до 5 років, хоча

заходи, які передбачаються проектом сівозмін, повинні бути визначені на більш тривалий період. Тривалість ротації сівозміни залежить від культури, яка має найдовший період повернення на попереднє місце вирощування. Зокрема, згідно з постановою Кабінету Міністрів України від 11.02.2010 р. № 164, допустимі нормативи періодичності вирощування культури на одному і тому самому полі становлять [75]:

- для озимих жита і ячменю, ячменю ярого, вівса, гречки – не менше ніж через один рік;
- для пшениці озимої, картоплі, проса – не менше ніж через два роки;
- для кукурудзи в сівозміні або на тимчасово виведеному із сівозміни полі – протягом двох – трьох років поспіль;
- для багаторічних бобових трав, зернобобових культур (крім люпину), буряка цукрового і кормового, ріпака озимого та ярого – не менше ніж через три роки;
- для льону – не менше ніж через п'ять років;
- для люпину, капусти – не менше ніж через шість років;
- для соняшника – не менше ніж через сім років;
- для лікарських рослин (залежно від біологічних властивостей) – один-десять років.

Можна припустити, що проектні рішення, які стосуються визначення типів і видів сівозміни, мають складатися без урахування тривалості діючих договорів оренди земельних ділянок. Такий підхід непрямо підтверджується статтею 19 Закону України від 06.10.1998 р. № 161-XIV «Про оренду землі», згідно з якою при передачі в оренду сільськогосподарських угідь для ведення товарного сільськогосподарського виробництва строк дії договору оренди земельних ділянок визначається з урахуванням періоду ротації основної сівозміни згідно з проектами землеустрою.

В той же час, цей підхід не позбавлений недоліків. Теоретично, новий орендар земельної ділянки (у разі укладання з ним договорів оренди) матиме дотримуватися схеми чергування культур та полів сівозміни, які проектувалися для попереднього користувача. Ця схема далеко не завжди зможе розглядатися як така, що відповідає його

бізнес-плану, а коригування проектних рішень вимагатиме внесення змін до існуючої проектної документації, замовником і власником якої є попередній землекористувач.

Крім того, згідно зі статтею 5 Закону України від 22.05.2003 р. № 858-IV «Про землеустрій», об'єктом землеустрою є «території землеволодінь та землекористувань чи окремі земельні ділянки». Згідно зі статтею 20 згаданого Закону України, землеустрій проводиться в обов'язковому порядку, серед іншого, в разі зміни меж об'єктів землеустрою.

Таким чином, у разі змін у складі землекористування, на яке розроблений проект сівозмін (зокрема, виключенні з нього із плином часу окремих земельних ділянок), документація із землеустрою фактично втрачатиме свою чинність, адже зникне початковий об'єкт землеустрою – землекористування у його попередніх межах та розмірах.

Подібної ситуації можна уникнути, якщо розглядати умови щодо чергування сільськогосподарських культур як індивідуальне природоохоронне обмеження у використанні земель для кожної земельної ділянки, що включена до землекористування на момент затвердження документації із землеустрою. Але це породжує нову проблему – необхідність одержання згоди на встановлення цих обмежень від усіх власників орендованих земельних ділянок, а також (на їх вимогу) відшкодування збитків внаслідок встановлення таких обмежень (пункт «в» статті 156 ЗКУ, стаття 10 Закону України від 06.10.1998р. № 161-XIV «Про оренду землі»). Крім того, ці обмеження підлягатимуть державній реєстрації у державному земельному кадастрі (пункт 2 статті 111 ЗКУ).

Зважаючи на викладене, з метою спрощення процедури розроблення та реалізації проектів сівозмін доцільно виходити із наступних передумов:

1) проект сівозмін необхідно розробляти із урахуванням науково-обґрунтованої схеми чергування сільськогосподарських культур, в тому числі на «пост-договірний» період, із застереженням про чинність проекту щодо ділянок, договори оренди яких припинені,

лише у разі подовження цих договорів або укладення нових;

2) проектом сівозмін доцільно передбачити умову, що він втрачає чинність та потребує внесення змін (коригування) у разі, якщо внаслідок змін у землекористуванні виникли відхилення у розмірах запроектованих полів: у польових сівозмінах – понад 10% (в складних умовах – понад 15%), у спеціальних – понад 5%, в кормових – понад 15%, у ґрунтозахисних – понад 20% ;

3) проект сівозмін є чинним та обов'язковим до виконання лише для землекористувача (землевласника), що є його замовником; він не поширюється на земельні ділянки, договори оренди яких припинилися або на земельні ділянки, договори оренди яких укладені після затвердження проекту;

4) розроблення планів переходу до прийнятної сівозміни у проектах сівозмін на землекористування, до яких включено земельні ділянки, на територію яких раніше розроблялися інші проекти сівозмін, має здійснюватися із урахуванням попередніх проектів для недопущення порушень нормативів періодичності вирощування сільськогосподарських культур на одному і тому самому полі, що визначені постановою Кабінету Міністрів України від 11.02.2010 р. № 164.

**3. Землі колективної власності.** Під час приватизації земель колективних сільськогосподарських підприємств (КСП) паюванню підлягали лише сільськогосподарські угіддя – рілля, багаторічні насадження, сіножаті та пасовища, а несільськогосподарські угіддя, що раніше були передані у колективну власність, до процесу розподілу залучені не були. За оперативними даними, площа цих земель дотепер становить близько 70 тисяч гектарів. На цих угіддях розміщена інфраструктура, необхідна для ведення сільськогосподарського виробництва (господарські двори, механізовані токи, тракторні бригади, гаражі тощо), полезахисні лісосмуги, колишні колгоспні ліси тощо. Причому, без визначення правового режиму таких земель ведення ефективного товарного сільськогосподарського виробництва, як правило, стає практично неможливим [55].

Всі розпайовані поля, прорізані «віртуальною» мережею

польових доріг, що була покликана забезпечити транспортну доступність для кожної виділеної в натурі земельної частки. Ці дороги так і залишились у колективній власності. Розорюючи ці землі, сучасні землекористувачі, згідно з буквою закону, формально вчиняють правопорушення, що передбачене статтею 197-1 Кримінального кодексу України від 05.04.2001 р. № 2341-III або статтею 53-1 Кодексу України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 р. № 8073-X – самовільне зайняття земельних ділянок, які їм не надавались у користування.

Переважна більшість КСП були ліквідовані або реорганізовані, але у правовому статусі їх несільськогосподарських угідь збереглася невизначеність. Звичайно, правові відносини не терплять порожнечі, а тому ця прогалина почала заповнюватися практикою різного застосування загальних положень чинного законодавства [53, 54]. В той же час, основними варіантами визначення правового статусу несільськогосподарських угідь слід вважати наступні [57]:

1) у випадку, коли КСП було ліквідоване до 01.01.2002 р., землі колективної власності за тогочасним законодавством можуть бути віднесені до земель запасу державної власності, адже на той час власником землі визнавалось саме підприємство (яке тепер зникло), а не громадяни-співвласники.

2) якщо ж ліквідація КСП відбулася після 01.01.2002 р., тоді слід застосовувати положення чинного ЗКУ, який вказує, що «при ліквідації сільськогосподарських підприємств несільськогосподарські угіддя, що перебували у їх власності, розподіляються відповідно до установчих документів цих підприємств або за згодою власників земельних часток (паїв)»;

3) у разі, якщо КСП було реорганізоване, право власності має зберігатися за його правонаступником.

Таким чином, проектування полів сівозміни має здійснюватися із урахуванням, в тому числі, правового статусу земель колективної власності і, перш за все, польових доріг. Проектні рішення, що передбачають використання земель під проектними польовими дорогами в якості ріллі можна вважати допустимими лише у тому

випадку, коли замовник проекту (землекористувач) є правонаступником колишнього КСП і може бути визнаний власником цих земель відповідно до державного акту на право колективної власності на землю. У всіх інших випадках, неврахування розробником документації із землеустрою наявності земель колективної власності в межах території об'єкту проектування може кваліфікувати його як організатора злочину, пов'язаного із самовільним захопленням земельних ділянок.

#### ***4. Визначення типів і видів сівозміни, проектування її полів.***

Визначення типів і видів сівозміни необхідно здійснювати згідно з технічним завданням на проектування, законами України від 19.06.2003 р. № 962-IV «Про охорону земель» та від 22.05.2003 р. № 858-IV «Про землеустрій», постановою Кабінету Міністрів України від 11.02.2010 р. № 164 «Про затвердження нормативів оптимального співвідношення культур у сівозмінах в різних природно-сільськогосподарських регіонах», а також Методичними рекомендаціями щодо оптимального співвідношення сільськогосподарських культур у сівозмінах різних ґрунтово-кліматичних зон України, які затверджені наказом Мінагрополітики та УААН від 18.07.2008 р. № 440/71.

Методичні засади проектування полів сівозміни у нормативних документах практично не описані. Відповідні положення рекомендаційного характеру наразі присутні лише у науковій та навчально-методичній літературі [68], причому їх відповідність чинній нормативно-правовій базі простежується далеко не завжди.

Згідно зі статтею 24 Закону України «Про землеустрій» від 22.05.2003 р. № 858-IV, комплекс якісних та кількісних показників, параметрів, що регламентують розробку і реалізацію документації із землеустрою з урахуванням екологічних, економічних, соціальних, природно-кліматичних та інших умов, встановлюється державними стандартами, нормами і правилами у сфері землеустрою.

Передумови для створення галузевої системи стандартизації Держкомземом вже створено – наказом від 07.02.2009 р. № 67 затверджено та надано чинності стандарту СОУ ДКЗР-001:2009



«Правила розроблення нормативних документів, побудови, викладення, оформлення та вимоги до змісту нормативних документів. Основні положення». Цей стандарт, що розроблений із урахуванням положень основоположних стандартів національної стандартизації, установлює правила розробки, приймання, зміни та скасування нормативних документів Держземагенства.

Таким чином, важливим завданням стає розробка та надання чинності галузевому стандарту Держземагенства СОУ «Землеустрій. Проекти землеустрою, що забезпечують еколого-економічне обґрунтування сівозміни та впорядкування угідь. Правила розроблення».

**5. Зміна складу угідь земельних ділянок.** Згідно зі статтею 52 Закону України від 22.05.2003 р. № 858-IV «Про землеустрій», проекти сівозмін, серед іншого, передбачають впорядкування сільськогосподарських угідь, а також містять проектні рішення щодо розміщення виробничих будівель і споруд.

Зміну складу угідь орендованих земельних ділянок слід вважати найбільш проблемним аспектом розроблення проектів сівозмін. Це пояснюється тим, що зміна складу угідь є необхідною передумовою формування раціонального та еколого-безпечного землекористування. Наприклад, згідно зі статтею 47 Закону України від 19.06.2003 р. № 962-IV «Про охорону земель», з метою захисту земель від ерозії та зсувів у землевпорядній документації передбачаються заходи щодо забезпечення протиерозійної та протизсувної стійкості території – забороняється розорювання схилів крутизною понад 7° (крім ділянок для залуження, залісення та здійснення ґрунтозахисних заходів), а на схилах крутизною від 3 до 7° обмежується розміщення просапних культур, чорного пару тощо. При цьому, за даними обліку якості земель, у складі орних земель перебуває 3321,4 тис. га ріллі із крутизною схилів від 3 до 7°, а 319,2 тис. га орних земель мають крутизну схилів понад 7° (теоретично, використання цих земель як орних в принципі не може вважатися правомірним).

Охорона земель передбачає також консервацію деградованих і малопродуктивних сільськогосподарських угідь (статті 164, 170-172

ЗКУ, стаття 51 Закону України «Про охорону земель»). Зокрема, підлягають консервації земельні ділянки з еродованими, перезволоженими, з підвищеною кислотністю або засоленістю, забрудненими хімічними речовинами ґрунтами. За даними обліку якості земель, в Україні еродованими у різному ступені внаслідок водної ерозії є 16507,8 тис. га орних земель. Всі ці землі законсервувати неможливо, бо наприклад, середньоеродована рілля складає займає 7223,1 тис га, а сильноеродована – 293,3 тис. га. Значні площі орних земель (2237,9 тис. га) є середньодефльованими, а 476,8 тис. га зазнали сильної дефляції [1, 24].

Все вищезазначене, безумовно, вимагає розробки та впровадження проектних рішень щодо формування еколого-безпечної структури землекористування [54]. Таким чином, головним інструментом раціоналізації використання та охорони земель, створення сприятливої екологічної ситуації на цих землях, покращання природних властивостей ландшафтів стає трансформація земельних угідь (переведення ріллі у природні кормові угіддя, залісення земель, виділення ділянок під полезахисні лісові смуги, протиерозійні споруди тощо). У випадках, передбачених бізнес-планами сільськогосподарських підприємств, завданням землеустрою стає формування нових масивів багаторічних насаджень, теплиць, плантацій декоративних культур, внутрігосподарського будівництва тощо [2].

Головні складності, пов'язані зі зміною угідь земельних ділянок, які перебувають у користуванні, полягають у наступному:

1) зведення будівель і споруд, закладання багаторічних насаджень, будівництво водогосподарських споруд та меліоративних систем потребує письмового дозволу на це від власників земельних ділянок (стаття 25 Закону України від 06.10.1998 р. № 161-XIV «Про оренду землі»), а також матиме відповідні наслідки щодо переходу права на земельну ділянку у разі набуття орендарем права на будівлю або споруду (див. статтю 120 ЗКУ);

2) зміна складу угідь орендованих ділянок тягне за собою внесення змін до договорів оренди земельних ділянок, розробку

відповідної технічної документації із землеустрою щодо складання документів, що посвідчують право користування земельною ділянкою, виготовлення нових кадастрових планів земельних ділянок, реєстрацію відповідних додаткових угод у Державному реєстрі земель (в т.ч. із урахуванням наказу Держкомзему від 02.11.2009 р. № 573 «Про затвердження Вимог до структури, змісту та формату оформлення результатів робіт із землеустрою в електронному вигляді (обмінного файлу)»), адже склад земельних угідь ділянки, як правило, закріплений договором оренди (див. пункт 2 Типового договору оренди землі, що затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 03.03.2004 р. № 220) та зафіксований у Державному реєстрі земель (див. наказ Держкомзему України від 02.07.2003 р. № 174 «Про затвердження Тимчасового порядку ведення державного реєстру земель», постанову Кабінету Міністрів України від 09.09.2009 р. № 1021 «Про затвердження порядків ведення Поземельної книги і Книги записів про державну реєстрацію державних актів на право власності на земельну ділянку та на право постійного користування земельною ділянкою, договорів оренди землі»);

3) зміна складу угідь земельної ділянки має наслідком зміни в її нормативній грошовій оцінці, адже остання розраховується саме на основі угідь (див. наказ Держкомзему України, Мінагрополітики України, Мінбуду України, УААН від 27.01.2006 р. № 18/15/21/11 «Про Порядок нормативної грошової оцінки земель сільськогосподарського призначення та населених пунктів»), що вимагатиме перегляду розміру орендної плати за земельну ділянку та розміру земельного податку (див. пункт 9 Типового договору оренди землі, що затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 03.03.2004 р. № 220, Указ Президента України від 02.02.2002 р. № 92/2002 «Про додаткові заходи щодо соціального захисту селян – власників земельних ділянок та земельних часток (паїв)» тощо);

4) після припинення дії договору орендар зобов'язаний повернути орендодавцеві земельну ділянку у стані, не гіршому порівняно з тим, в якому він одержав її в оренду (див. пункт 21 Типового договору оренди землі, що затверджений постановою

Кабінету Міністрів України від 03.03.2004 р. № 220), але залуження або залісення деградованих сільськогосподарських угідь практично завжди призводить до зниження їх грошової оцінки (для довідки: середня нормативна грошова оцінка ріллі по Україні у 2010 р. – 11948,80 грн., сіножатей – 5894,40 грн., пасовищ – 3580,80 грн.). Таким чином, перед орендарем постане необхідність відшкодування власнику ділянки відповідних збитків;

5) трансформація угідь під внутрігосподарське будівництво (в землі під господарськими будівлями і дворами, землі під господарськими шляхами і прогонами), очевидно, має здійснюватись на основі відповідної містобудівної документації (генерального плану сільськогосподарського підприємства) із урахуванням ДБН Б.2.4-3-95 «Генеральні плани сільськогосподарських підприємств», а також ДБН Б.2.4-1-94 «Планування і забудова сільських поселень», ДБН 360-92\*\* «Містобудування. Планування і забудова міських і сільських поселень», СанПіН № 5.02.12/н «Санітарні правила і норми розміщення, облаштування та експлуатації малих ферм для утримання тварин (худоби, птахів, звірів) у населених пунктах Української РСР»;

б) виділення земель під меліоративне будівництво та відновлення родючості має здійснюватися із урахуванням вимог Закону України від 14.01.2000 р. № 1389-XIV «Про меліорацію земель», а також ДБН В.2.4-1-99 «Меліоративні системи та споруди», причому проектування, будівництво нових і реконструкція існуючих меліоративних систем та окремих об'єктів інженерної інфраструктури є видом господарської діяльності, що окремо ліцензується (див. наказ Держкомпідприємництва, Держводгоспу від 17.04.2001 р. № 61/68);

7) виділення земель тимчасової консервації має здійснюватися у відповідності з наказом Держкомзему України від 17.10.2002 р. № 175 «Про Порядок консервації земель», який не узгоджується із статтею 174 ЗКУ, ст. 51 Закону України «Про охорону земель», а також не передбачає вирішення відповідних питань через проекти сівозмін.

Таким чином, підготовка, розробка та прийняття проектних рішень щодо зміни складу угідь земельних ділянок для ведення товарного сільськогосподарського виробництва, що перебувають у

користуванні на умовах оренди, є надзвичайно складною задачею з точки зору додержання вимог чинної нормативно-правової бази. Зазначені вище обставини можуть призвести до повної втрати зацікавленості у замовників і розробників документації із землеустрою у проектних рішеннях щодо трансформації земельних угідь, адже організаційно-правовий механізм їх подальшої реалізації є надзвичайно «громіздким» і малопридатним для практичного впровадження.

**6. Експертиза проектних рішень.** Згідно зі статтею 9 Закону України «Про державну експертизу землепорядної документації», проекти землеустрою, що забезпечують еколого-економічне обґрунтування сівозміни та впорядкування угідь, підлягають обов'язковій державній експертизі землепорядної документації. Згідно з Методикою проведення державної експертизи землепорядної документації, що затверджена наказом Держкомзему України від 03.12.2004 р. № 391 (пункти 4.1.1 та 4.2.1), до відання Держкомзему (тепер Держземагенства) належить здійснення експертизи проектів сівозмін на особливо цінних землях. Держземагенств АР Крим, обласні, Київське і Севастопольське міські головні управління Держземагенства мають здійснювати експертизу відповідних проектів у разі, якщо в межах об'єкту проектування особливо цінні землі відсутні [32].

Зважаючи на те, що, відповідно до наказу Держкомзему України від 06.10.2003 р. № 245 «Про затвердження переліку особливо цінних груп ґрунтів», особливо цінні ґрунти залежно від регіону займають від 7,95 % площі сільськогосподарських угідь (провінція Карпати) до 48,46 % (Степова посушлива Лівобережна провінція), а їх розміщення у структурі землекористування є порівняно рівномірним, практично усі проекти сівозмін підлягатимуть державній землепорядній експертизі на рівні Держземагенства. Звичайно, за умови масової розробки проектів сівозмін, здатність центрального апарату Держземагенства забезпечити проведення своєчасної та якісної експертизи стосовно усіх об'єктів, які їй підлягатимуть, може викликати обґрунтовані сумніви [32].

Потрібно також відзначити, що державна експертиза землевпорядної документації проводиться з метою дослідження, перевірки, аналізу та оцінка об'єктів експертизи на предмет їх відповідності вимогам законодавства, встановленим стандартам, нормам і правилам. При цьому законодавчі приписи щодо складу та змісту проектів сівозмін залишаються досить розпорошеними та декларативними. Єдиним нормативним документом, який визначає вимоги до проектування сівозмін, залишається постанова Кабінету Міністрів України від 11.02.2010 р. № 164 «Про затвердження нормативів оптимального співвідношення культур у сівозмінах в різних природно-сільськогосподарських регіонах», а стандарти, норми і правила щодо даного виду проектів Держземагенством не затверджувалися. Таким чином, у даний час відсутні однозначні критерії дослідження, перевірки, аналізу та оцінки проектів сівозмін експертами державної експертизи.

Потрібно також відзначити, що, відповідно до пунктів 17 та 18 Переліку видів діяльності та об'єктів, що становлять підвищену екологічну небезпеку, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 27.07.1995 р. № 554, до вказаних видів діяльності належать тваринництво (тваринницькі комплекси продуктивністю більш як 5000 голів і птахофабрики) та виробництво харчових продуктів (м'ясокомбінати, молокозаводи, цукрозаводи, спиртзаводи), а тому прийняття проектних рішень щодо розміщення відповідних виробничих будівель і споруд передбачатиме, крім державної експертизи землевпорядної документації, також проведення екологічної експертизи проекту (згідно з Законом України від 09.02.1995 р. № 45/95-ВР «Про екологічну експертизу»).

**7. Затвердження документації із землеустрою.** Згідно зі статтею 52 Закону України від 22.05.2003 р. № 858-IV «Про землеустрій» (із змінами, що вносяться Законом України від 04.06.2009 р. № 1443-VI), порядок розробки проектів землеустрою, що забезпечують еколого-економічне обґрунтування сівозмін та впорядкування угідь, встановлюється Кабінетом Міністрів України. Відповідний порядок дотепер не затверджено.

В той же час, слід взяти до уваги, що згідно з частиною «г» статті 186 ЗКУ, проекти землеустрою сільськогосподарських підприємств, установ та організацій, особистих селянських, фермерських господарств після погодження їх із сільськими, селищними, міськими радами або районними державними адміністраціями розглядаються і затверджуються власниками землі або землекористувачами.

Розгляд та погодження проектів сівозмін сільськими, селищними, міськими радами або районними державними адміністраціями має здійснюватися у відповідності до Закону України від 06.09.2005 р. № 2806-IV «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» (стаття 4-1): термін видачі дозвільного документу (висновку) не повинен перевищувати 10 днів; видача висновку здійснюється безоплатно. При цьому підставами для відмови у видачі висновку можуть бути виключно [101]:

- подання суб'єктом господарювання неповного пакета документів, необхідних для одержання документа дозвільного характеру, згідно із встановленим вичерпним переліком;
- виявлення в документах, поданих суб'єктом господарювання, недостовірних відомостей;
- негативний висновок за результатами проведених експертиз та обстежень або інших наукових і технічних оцінок, необхідних для видачі документа дозвільного характеру.

Таким чином, у разі подання розробником документації із землеустрою на погодження сільській, селищній, міській раді або районній державній адміністрації проекту сівозмін із позитивним висновком державної експертизи землевпорядної документації, підстави для відмови у погодженні цієї документації відсутні.

**8. Ліцензування робіт із землеустрою.** Згідно з пунктом 58 статті 9 Закону України від 01.06.2000 р. № 1775-III «Про ліцензування певних видів господарської діяльності», проведення робіт із землеустрою підлягає ліцензуванню. Згідно з пунктом 3.2.4 Ліцензійних умов провадження господарської діяльності з проведення робіт із землеустрою, землеоціночних робіт, затверджених наказом Держкомзему від 05.08.2009 р. № 423, для розроблення проектів

землеустрою, що забезпечують еколого-економічне обґрунтування сівозміни та впорядкування угідь, обов'язкова наявність у складі ліцензіата спеціалістів, які закінчили вищий навчальний заклад за спеціальностями «агрономія», «грунтознавство».

Попри розвиненість конкурентного середовища на ринку робіт із землеустрою, цілком можливим стає виникнення ситуації, коли внаслідок додаткових обмежень, встановлених ліцензійними умовами, лише незначна кількість суб'єктів господарювання зможе одержати ліцензії на виконання відповідних видів робіт. Це може призвести до визнання положення таких суб'єктів на ринку монопольним (домінуючим), відповідно до статті 12 Закону України від 11.01.2001 р. № 2210-III «Про захист економічної конкуренції», із наступним вжиттям щодо них відповідних санкцій органами Антимонопольного комітету України.

**9. Вартість документації із землеустрою.** Згідно зі статтею 4 Закону України від 03.12.1990 р. № 507-XII «Про ціни і ціноутворення», Кабінет Міністрів України визначає повноваження органів державного управління в галузі встановлення і застосування цін (тарифів), а також по контролю за цінами (тарифами). Постановою Кабінету Міністрів України від 25.12.1996 р. № 1548 «Про встановлення повноважень органів виконавчої влади та виконавчих органів міських рад щодо регулювання цін (тарифів)» визначено, що Держкомзем за погодженням з Мінфіном та Мінекономіки встановлює ціни (тарифи) на розроблення документації із землеустрою та проведення землеоціночних робіт.

В той же час, наказом Держкомзему України, Мінфіну України, Мінекономіки України від 15.06.2001 р. № 97/298/124 затверджено Розміри оплати земельно-кадастрових робіт та послуг. Ці Розміри оплати визначають вартість виконання земельно-кадастрових робіт та надання послуг державними органами земельних ресурсів, бюджетними установами та організаціями, які належать до сфери їх управління, а також рекомендовані для застосування підприємствами, організаціями, проектними інститутами, вишукувальними експедиціями, госпрозрахунковими групами та іншими



підприємницькими структурами незалежно від форм власності та відомчої належності на всій території України.

Згаданий наказ Держкомзему України, Мінфіну України, Мінекономіки України від 15.06.2001 р. № 97/298/124 не визначає порядку визначення цін (тарифів) на розроблення проектів землеустрою, що забезпечують еколого-економічне обґрунтування сівозміни та впорядкування угідь, хоча до нього близькими за змістом є такі види робіт як «Розробка проекту організації території селянського (фермерського) господарства» (пункт 3.8), «Розробка проектів внутрішньогосподарського землеустрою» (пункт 5.14.2), «Перенесення у натуру (на місцевість) проектів організації території господарств» (пункт 5.5.2). Слід відзначити, що ціноутворення за вказаними видами робіт відповідає їх собівартості на час підготовки «Розмірів оплати», тобто на початок 2000-х років, та не підлягає індексації.

Законом України «Про ціни і ціноутворення» (стаття 14) передбачена відповідальність за порушення державної дисципліни цін – вся необґрунтовано одержана підприємством, організацією сума виручки в результаті порушення державної дисципліни цін, що здійснюється із залученням бюджетних коштів, а також коштів державних підприємств, установ та організацій підлягає вилученню в доход відповідного бюджету залежно від підпорядкованості підприємства, організації. Крім того, в позабюджетні фонди місцевих рад стягується штраф у двократному розмірі необґрунтовано одержаної суми виручки. Вказані суми списуються з рахунків підприємств і організацій в банківських установах за рішенням суду.

Підприємства, організації та інші юридичні і фізичні особи мають право оскаржити до суду порушення цін з боку державних органів, підприємств, організацій, кооперативів та інших юридичних і фізичних осіб і вимагати відшкодування завданих їм збитків у випадках реалізації їм товарів та послуг з порушенням вимог чинного законодавства.

Таким чином, розробникам проектів сівозмін доцільно наполягати на тому, що порядок визначення ціни (тарифу) на

відповідні послуги у нормативній базі не визначено та керуватися договірними розцінками.

Розроблення проектів землеустрою, що забезпечують еколого-економічне обґрунтування сівозміни та впорядкування угідь, слід вважати одним із перших кроків на шляху виправлення системних помилок, допущених під час проведення в Україні земельної реформи, яка мала своїм наслідком тотальну парцеляцію сільськогосподарського землеволодіння та землекористування, а також суцільне нехтування вимогами еколого-безпечного землеробства [53, 54, 92].

Складання документації із землеустрою, яка б формувала передумови для ефективного ведення сільськогосподарського виробництва, а також раціонального використання та охорони земель, в сучасних умовах стає досить складною задачею.

Наведений аналіз головних організаційно-правових проблем, пов'язаних із розроблення проектів землеустрою, що забезпечують еколого-економічне обґрунтування сівозміни та впорядкування угідь, слід розглядати як основу для удосконалення відповідної нормативно-правової бази, а також підготовки відповідних стандартів, норм і правил у сфері землеустрою.

### **3.2 Організаційно-технічні проблеми управління сільськогосподарським землекористуванням в умовах завершення земельної реформи**

Формування меж АТО належить до особливо важливих та відповідальних завдань сучасного землеустрою, адже ці межі виступають просторовим базисом для територіальної організації державного управління та місцевого самоврядування. Сучасний АТУ України, що сформувався переважно у радянський період, передбачає територіальну диференціацію за такими критеріями [51]:

1) за географічними ознаками – поділ на регіони (АР Крим, області, райони, міста-регіони Київ і Севастополь) та населені пункти (міста, селища, села);

2) за статусом – поділ на АТО (області, райони), самоврядні територіальні одиниці (міста, селища, села) ;

3) за місцем у системі АТУ України – поділ на територіальні одиниці первинного рівня (міста без районного поділу, райони у містах, селища, села), середнього рівня (райони, міста з районним поділом) і вищого рівня (Автономна Республіка Крим, області, міста Київ і Севастополь).

Структура АТУУ є наступною: 1 автономна республіка; 24 області; 2 міста з особливим статусом (міста-регіони); 490 сільських районів; 459 міст (з них: 2 міста-регіони, 178 міст обласного значення, 279 міст районного значення); 114 районів у містах; 885 селищ міського типу; 28449 сільських населених пунктів (з них 1207 селищ та 27242 сіл); 783 селищних рад; 10278 сільських рад [70].

Важливість чіткого та однозначного встановлення меж АТО з точки зору сталого розвитку земельних відносин обумовлюється наступними чинниками:

- АТУУ є територіальною основою платності землеволодіння та землекористування, що передбачає зарахування плати за землю із певних територій до бюджетів відповідних бюджетів місцевого самоврядування (частина 4 пункту 1 статті 69 Бюджетного кодексу України від 08.07.2010 р. № 2456-VI; Розділ XIII «Плата за землю» Податкового кодексу України від 02.12.2010 р. № 2755-VI), а також зарахування до відповідних бюджетів коштів від відшкодування втрат сільськогосподарського і лісогосподарського виробництва (частина 4 пункту 2 статті 69 Бюджетного кодексу України від 08.07.2010 р. № 2456-VI) ;

- розмежуванням земель державної та комунальної власності: межі АТУУ розмежовують компетенцію органів територіального управління (місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування) щодо розпорядження цими землями (пункт 12 Розділу X «Перехідні положення» Земельного кодексу України від 25.10.2001 р. № 2768-III) та передачі їх в оренду (пункт 1 Розділу VIII «Прикінцеві положення» Закону України від 06.10.1998 р. № 161-XIV «Про оренду землі»);

- на основі АТУУ здійснюється розмежування компетенції органів територіального управління (місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування) щодо передачі в оренду нерозподілених (невитребуваних) земельних ділянок (стаття 13 Закону України від 05.06.2003 р. № 899-IV «Про порядок виділення в натурі (на місцевості) земельних ділянок власникам земельних часток (паїв)»), а також реалізується компетенція територіальних громад щодо управління земельними ділянками у порядку охорони спадкового майна та визнання їх відумерлою спадщиною (статті 1277, 1279 та 1285 Цивільного кодексу України від 16.01.2003 р. № 435-IV);
- АТУУ (у частині визначення меж населених пунктів) визначає правові обмеження щодо формування земельних ділянок житлової та громадської забудови (стаття 38 Земельного кодексу України від 25.10.2001 р. № 2768-III);
- АТУУ розмежовує компетенцію органів територіального управління (місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування) щодо затвердження документації із землеустрою (стаття 186 Земельного кодексу України від 25.10.2001 р. № 2768-III) та містобудівної документації (статті 12, 14, 16, 17 – 19 Закону України від 17.02.2011 р. № 3038-VI «Про регулювання містобудівної діяльності»), в тому числі при зміні цільового призначення земельних ділянок (див. Порядок зміни цільового призначення земель, які перебувають у власності громадян або юридичних осіб, що затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 11.04.2002 р. № 502);
- нормативна грошова оцінка земельних ділянок, як важливий економічний регулятор земельних відносин, проводиться на основі АТУУ (див. постанови Кабінету Міністрів України від 23.03.1995 р. № 213 «Про Методику нормативної грошової оцінки земель сільськогосподарського призначення та населених пунктів» та від 23.11.2011 р. № 1278 «Про затвердження Методики нормативної грошової оцінки земель несільськогосподарського призначення (крім земель населених пунктів)»);
- визначення підсудності справ, які пов'язані із земельними

ділянками як нерухомим майном, що мають пред'являтися за місцезнаходженням майна або основної його частини, фактично має здійснюватися із урахуванням АТУУ (стаття 114 Цивільного процесуального кодексу України від 18.03.2004 р. № 1618-IV) тощо.

Попри вищезазначене, нині можна констатувати, що існуюча система фіксації меж АТУУ потребує суттєвого удосконалення. Досить часто межі АТУУ визначаються досить умовно на підставі недосконалих планово-картографічних матеріалів радянської доби або перших років незалежності України, а це стає першопричиною як значної кількості непорозумінь, так і порушень законодавства при регулюванні земельних відносин. Масовим явищем в Україні стають «територіальні претензії» населених пунктів до навколишніх районів і навпаки, територіальні спори між районами, областями [76].

Станом на 01.01.2011 р. встановлено межі згідно з проектами землеустрою щодо встановлення і зміни меж населених пунктів лише у 17 434 населених пунктах, що становить 59,3 % від їх загальної кількості [52] (табл. 3.1).

Таблиця 3.1

**Встановлення меж згідно з проектами землеустрою щодо встановлення і зміни меж населених пунктів в Україні\* [52]**

№	Адміністративно територіальні одиниці (населені пункти)	Загальна кількість населених пунктів	Кількість населених пунктів із встановленими межами	
			шт.	%
1	Міста обласного значення	180	82	45,6
2	Міста районного значення	279	81	29,0
3	Селища міського типу	885	396	44,7
4	Сільські населені пункти	28451	16875	59,3

Науково-методичні засади формування АТУ в Україні розкриваються у роботах М.І. Долішного, Б.М. Данилишина, М.С. Дністрянського, І.О. Горленко, Ф.Д. Заставного, Н.С. Зелінської [38], Я.П. Павловича-Сенети [70], А.П. Павлюк [71],

\* Складено за оперативним даними Державного агентства земельних ресурсів України

М.М. Паламарчука, Ю.М. Палехи, М.Д. Пістуна, В.А. Поповкіна, М.І. Росенка [79], С.О. Телешуна [84], А.М. Третяка [99], О.В. Чернюка [107], О.І. Шаблія та деяких інших. Але існуючі дослідження переважно акцентуються на питаннях адміністративно-територіальної реформи, в той час як підходи встановлення та зміни меж існуючих АТУ в Україні залишаються малодослідженими.

Тому важливим завданням є визначення принципів удосконалення організаційно-методичної бази формування АТУ в Україні у перспективі.

Зупинимося детальніше на цій проблемі. Однією із головних причин недосконалості системи АТУУ слід вважати недосконалість відповідної нормативно-правової бази, адже спеціальний законодавчий акт, який би комплексно врегулював порядок встановлення та зміни меж АТУУ, наразі відсутній. Натомість, окремі приписи щодо процедури визначення меж АТУУ наявні у Конституції України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР (Розділ IX «Територіальний устрій України») та Земельному кодексі України від 25.10.2001 р. № 2768-III (Глава 29 «Встановлення та зміна меж адміністративно-територіальних утворень»).

Національний класифікатор об'єктів АТУ ДК 014-97 (КОАТУУ) був затверджений та введений в дію наказом Держстандарту України від 31.10.1997 р. № 659 (зі змінами та доповненнями) і є чинним з 1 січня 1998 року. КОАТУУ складається з кодів та назв всіх адміністративно-територіальних об'єктів України, які згруповані за ознаками територіальної спільності, історичних, економічних, географічних, етнічних і культурних особливостей.

Встановлення та зміна меж АТУ в Україні проводиться у порядку землеустрою (див. статті 2, 5 та 46 Закону України від 22.05.2003 р. № 858-IV «Про землеустрій»). В той же час, наразі відсутні державні стандарти, норми та правила, які встановлювали б технічні вимоги до складу та змісту проектів землеустрою щодо встановлення і зміни меж АТУ. Натомість, згаданий Закон України від 22.05.2003 р. № 858-IV містить надзвичайно широку, декларативну та беззмістовну норму про те, що відповідні проекти землеустрою «розробляються для створення

повноцінного життєвого середовища та створення сприятливих умов їх територіального розвитку, забезпечення ефективного використання потенціалу територій із збереженням їх природних ландшафтів та історико-культурної цінності, з урахуванням інтересів власників земельних ділянок, землекористувачів, у тому числі орендарів, і затвердженої містобудівної документації».

АТУУ є предметом обліку у Державному земельному кадастрі (див. статті 10, 13, 21 Закону України від 07.07.2011 р. № 3613-VI «Про Державний земельний кадастр»). Причому пунктом 8 Розділу VII «Прикінцеві та перехідні положення» зазначеного Закону України окремо вказується, що відомості про межі АТО, які були встановлені до набрання чинності Законом України «Про землеустрій», вносяться до Державного земельного кадастру на підставі проектів формування території і встановлення меж сільських, селищних рад [76].

Однією із фундаментальних проблем, що стає причиною ускладнень у вирішенні питань АТУУ, на нашу думку, є некоректне визначення поняття межі АТУ, яка, згідно зі статтею 173 Земельного кодексу України від 25.10.2001 р. № 2768-III, є умовною замкненою лінією на поверхні землі, що відокремлює територію району, села, селища, міста, району у місті від інших територій. На перший погляд, таке визначення є цілком логічним, але фактично воно базується на припущенні про дискретність АТУУ, тобто можливості встановлення індивідуальної замкненої межі для кожної АТО. Насправді ж АТУУ є безперервним і кожна межа є атрибутом не однієї, а принаймні двох суміжних адміністративних одиниць, в тому числі різного рівня, а тому зміна межі завжди стосуватиметься усіх суміжних територіальних утворень (в т.ч. різнорівневих).

Таким чином, межа АТО – це сукупність умовних ліній, кожна з яких відділяє її територію від території суміжної АТО, що послідовно з'єднуються у вузлових точках, а також співпадають або узгоджуються із межами АТО вищого рівня. Відповідно, вирішення питань АТУУ необхідно зводити не до встановлення межі окремого АТУ (тобто площинного об'єкта), а встановлення меж між суміжними АТУ (окремими лінійними об'єктами), в тому числі (при потребі) на

окремих ділянках проходження таких меж. Такий підхід, по-перше, є набагато простішим в організаційному і технічному аспектах і, по-друге, сприятиме реальному утвердженню безперервності АТУУ та зменшенню конфліктогенного потенціалу у відносинах різних органів територіального управління.

Варто також окремо відзначити, що у даний час головним стимулом для зміни меж АТУУ переважно виступає природне прагнення багатьох органів місцевого самоврядування збільшувати територію своїх населених пунктів з метою розширення власних управлінських повноважень, пов'язаних із розпорядженням нерозмежованими землями державної власності, а також створення передумов для освоєння нових територій для містобудівних потреб. Варто очікувати на зменшення зацікавленості органів територіального управління у зміні АТУУ після завершення розмежування земель державної та комунальної власності, адже зміна меж з цього моменту не припинятиме права державної або комунальної власності на земельні ділянки з боку держави і територіальних громад [76].

У процесі змін АТУУ важливо забезпечувати узгодженість меж адміністративних утворень усіх рівнів, тобто зміна меж АТУУ повинна допускатись лише у тій частині, що не порушує меж АТУУ вищого рівня. Зміна межі району або міста не повинна призводити до зміни меж області, зовнішні межі районів в місті повинні узгоджуватися із межею міста і т.д. Чинне законодавство наразі не містить достатніх запобіжників, що унеможливили б виникнення ситуацій, при яких рішення органів влади нижчого рівня фактично можуть призводити до зміни меж АТУУ вищого рівня. Наприклад, зміна меж села або селища, що примикає до межі району або області, у напрямку цієї межі фактично призводитиме до змін у АТУУ вищого рівня. У перспективі необхідно ввести правило пріоритетності меж АТУУ вищого рівня.

Попри те, що на розгляді Верховної Ради України вже перебувають пропозиції щодо змін до законодавства, які спрямовані на спрощення процедури встановлення та зміни меж АТУУ, на нашу думку, варто відзначити деякі принципові питання, які



потребуватимуть вирішення під час удосконалення вітчизняного земельного законодавства:

1. Після набрання 1 січня 2002 р. чинності нової редакції Земельного кодексу України від 25.10.2001 р. № 2768-III, в Україні фактично зникли правові підстави для виділення таких АТО, як території сільських (селищних) рад, оскільки управлінська компетенція відповідних органів місцевого самоврядування з цього часу стала обмеженою виключно територією відповідних населених пунктів. На нашу думку, території сільських та селищних рад у майбутньому варто трансформувати у спеціальний вид податкового зонування території (податкові райони), що визначатимуть території (в т.ч. за межами населених пунктів), в межах яких плата за землю та інші територіально-детерміновані податки і збори спрямовуватимуться до бюджету певної сільської (селищної) громади.

2. Значну невизначеність у систему АТУУ вносить існування одних населених пунктів в межах інших (т.зв. «міста-матрьошки»). Це вносить плутанину у визначення повноважень органів місцевого самоврядування, в т.ч. щодо розпорядження землями державної власності, бюджетного процесу тощо. У перспективі слід чітко визначити, що у разі розташування одного населеного пункту в межах іншого усі повноваження щодо регулювання земельних відносин мають належати органу місцевого самоврядування того населеного пункту, який має вищий рівень. Питання існування міських рад, території яких не співпадають із межами відповідних населених пунктів, у перспективі слід вирішити шляхом включення «територій міських рад за межами населених пунктів» до прилеглих районів.

3. Унікальною з точки зору АТУУ слід вважати територію міста Севастополя – міста-регіону, спеціальний статус якого (як і міста Києва) визначений статтею 133 Конституції України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР, в межах якого виділено дві міські ради, 28 сіл і понад 30 поселень без статусу населеного пункту. Таким чином, в адміністративних межах Севастополя як міста-регіону зі спеціальним статусом стає можливим виділення земель, що не входять до міських рад або сіл і мають розглядатися як землі за межами населених пунктів

[79]. Враховуючи сьогоднішню ситуацію з анексією АР Крим Російською Федерацією вирішення проблем цього регіону відкладається у «довгий ящик».

4. Особливий статус міста Києва потребує урахування у процесі удосконалення АТУУ Закону України від 15.01.1999 р. № 401-XIV «Про столицю України – місто-герой Київ» та Рішення Конституційного Суду України від 13.10.2005 р. № 9-рп/2005 у справі про особливості здійснення виконавчої влади та місцевого самоврядування в районах м. Києва.

5. Потребує вирішення на законодавчому рівні питання управління анклавними (територія АТО, що оточена по периметру територією іншої АТО) та ексклавами (територія АТО, що оточена по периметру територіями двох і більше інших АТО), які не мають спільних меж із «материнською частиною» АТО. Питання просторового розвитку таких АТО доцільно узгоджувати із розвитком прилеглої, а не «материнської» території.

6. Слід визнати, що завершення встановлення меж АТУ (областей, районів, населених пунктів), межі яких частково співпадають із лінією проходження Державного кордону України, стане можливим лише після завершення у порядку, встановленому Законом України від 04.11.1991 р. № 1777-XII «Про державний кордон України» та міжнародними угодами України його делімітації і демаркації. До цього часу відповідні ділянки меж АТУУ слід приймати згідно з кордонами колишньої Української РСР. Певні проблеми зі встановленням меж АТУУ можуть виникати у ситуаціях, коли Державний кордон України перетинає населені пункти [58, 83].

Окремого врегулювання потребує облік екстериторіальних ділянок України, на яких розташоване нерухоме майно, що є власністю України (ділянка автомобільної дороги Одеса – Рені в районі населеного пункту Паланка Республіки Молдова, а також земельна ділянка, по якій вона проходить, є власністю України на території Республіки Молдова; ділянки Дністровського гідроенергетичного комплексу тощо).

7. Неврегульованим залишається існування ділянок території

України, що не входять до АТО (перш за все, територіального моря), в межах яких можуть бути сформовані земельні ділянки (наприклад: акваторій морських портів, ділянки для видобування корисних копалин, ведення рибного господарства тощо). Варто визначити правовий режим цих територій як особливої складової системи АТУУ, землі якої є державною власністю і перебувають під управлінням Кабінету Міністрів України. Специфічною складовою АТУУ є землі островів України в межах територіального моря (Чорного та Азовського морів) – вони мають належним чином визначатися та фіксуватися як частини відповідних АТУУ первинного, середнього та вищого рівня. Потребують окремого науково-методичного обґрунтування підходи до розмежування АТУУ по внутрішніх водах (річках, лиманах, водосховищах, на островах тощо).

8. Варто усвідомлювати, що індексні кадастрові карти створені у процесі ведення Державного реєстру земель та реалізації Проекту «Видача державних актів на право власності на землю в сільській місцевості та розвиток системи кадастру» (за станом на 01.02.2012 р. індексна кадастрова карта складена на площу 46,5 млн. га), не можуть розглядатися як підстава для встановлення, визначення, уточнення або заперечення меж АТУУ, оскільки ці картографічні документи є похідними від документів, що визначали існуючі межі АТУУ, а отже не можуть замінити собою ці документи.

9. Наповнення Державного земельного кадастру інформацією про межі АТУУ фактично потребуватиме широкомасштабної «інвентаризації» цих меж на основі аналізу наявної документації із землеустрою, дигіталізації та векторизації архівних картографічних даних. «Виправлення помилок» у адміністративно-територіальному устрої має базуватися розробці та схваленні у встановленому законодавством порядку проектів землеустрою щодо встановлення меж АТУ, причому дозвільні процедури, пов'язані із розглядом відповідної документації із землеустрою, доцільно максимально спростити.

Уточнення меж АТУУ під час їх нового встановлення повинно здійснюватися на основі своєрідного принципу «гуманізації»

відповідних правовідносин – власники землі та землекористувачі, органи територіального управління на основі землеустрою повинні отримати інструментарій для вирішення існуючих проблем АТУУ, а не нагромадження нових. Таким чином, слід додержуватися наступних підходів:

- фактична житлова і громадська забудова, яка на протязі багатьох десятиріч подекуди «вийшла за межі» населених пунктів, має бути беззаперечно включена до меж відповідних населених пунктів – громадяни не повинні страждати через формальну неможливість зареєструвати права на своє житло, яке опинилось «за межами населених пунктів»;

- земельні ділянки, що «перетинаються» межами АТУУ, варто повністю віднести до тих АТО, на підставі рішень органів управління якими виникло право власності або право користування ділянкою;

- має забезпечуватись безперервність АТУУ, не повинні виникати «нічийні» землі або землі, належність яких оскаржується декількома органами територіального управління;

- площі окремих АТУУ не слід розглядати як константні і, натомість, необхідно усвідомлювати, що вони можуть постійно уточнюватися.

Звичайно, виправлення помилок у межах АТУУ не повинно перетворюватися у спосіб легалізації правопорушень, пов'язаних із перевищенням влади з боку органів територіального управління. Основою для цього має стати максимальна публічність відповідних процедур.

9. Встановлення меж АТУУ не слід ставити у залежність від розроблення містобудівної документації (особливо щодо сільських населених пунктів), адже її роль може бути вирішальною виключно у випадках, коли вона обґрунтовує розширення населених пунктів, адже (як було показано вище) головні наслідки формування меж АТУУ пов'язується, перш за все, зі сферою економіки землекористування. Окремого науково-методичного та правового врегулювання заслуговує проблема ліквідації АТУ.

10. Межі АТУУ у переважній більшості не закріплені в натурі (на

місцевості) або межові споруди втрачено, а тому спори між органами територіального управління щодо проходження меж АТУУ досить часто майже неможливо врегулювати шляхом переговорів. Фактично, вирішення відповідних питань скоріше стає проявом політичної волі, а не технічних процедур. Таким чином, законодавство має визначити дієву процедуру арбітражу відповідних спорів як в позасудовому, так і судовому порядках. Права та обов'язки щодо вирішення спорів між органами територіального управління щодо меж АТУУ доцільно надати вищим колегіальним органам державного управління або спеціально створеному для цих цілей органу влади (наприклад, комісії при Верховній Раді України).

Впровадження запропонованих організаційно-методичних підходів до визначення та фіксації меж АТО в Україні варто розглядати як важливу передумову упорядкування територіальної організації нашої держави, нормального функціонування системи оподаткування, запровадження ефективної системи ведення Державного земельного кадастру та Реєстру речових прав на нерухоме майно. Створення геоінформаційної бази даних про межі АТО з об'єктивними даними щодо їх соціально-економічного та природного стану дозволить сформувати потужний інструментарій державного управління та закласти основу для оптимізації територіальної організації України в процесі адміністративно-територіальної реформи.

В контексті вирішення організаційно-технічних проблем управління сільськогосподарським землекористуванням необхідно було б зупинитися на питанні застосування системи індикації, яка б дозволяла спостерігати, оцінювати, моделювати параметри землекористування для подальшого вирішення проблем землеустрою сільських територій [45, 47].

Оцінювання землекористування з метою визначення рівня його сталості має відображати екологічні, економічні та соціальні його характеристики. На переконання А.Г. Тихонова, Н.В. Гребенюк, О.В. Тихоненка та В.П. Феденка, до таких параметрів необхідно віднести 31 показник (рис. 3.1). З них, екологічні параметри



Рисунок 3.1 – Показники сталості розвитку землекористування [97]

землекористування характеризують 17 показників, такі як площа заповідних територій, надходження забруднюючих речовин в земельні ресурси, аварійні забруднення об'єктів навколишнього середовища, розораність земель, площа порушених земель та ін.

Економічний блок передбачає сім показників, серед них індекси валової продукції сільського господарства в усіх категоріях господарств, урожайність основних сільськогосподарських культур, продуктивність худоби та птиці та ін. Сім соціальних показники сталості розвитку землекористування у сільській місцевості характеризують стан демографічних процесів, кількісну характеристику наявного житлового фонду і закладів культури та мистецтва [97] індикатори відображають такі характеристики функціонуючої системи землекористування [97]:

- екологічні – стан земельних ресурсів та інших складових оточуючого середовища;
- економічні – продуктивність та економічна ефективність землекористування;
- соціальні – рівень соціального розвитку сільської місцевості та демографічна ситуація.

Таким чином, запропоновані кроки допоможуть вирішити існуючі організаційно-правові проблеми землевпорядного забезпечення формування та функціонування землекористувань різних форм власності у сільській місцевості України.

## РОЗДІЛ 4

# ГЕОІНФОРМАЦІЙНО-КАРТОГРАФІЧНІ ТЕХНОЛОГІЇ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРОВЕДЕННЯ ЗЕМЛЕУСТРОЮ СІЛЬСЬКИХ ТЕРИТОРІЙ

### 4.1 Топографо-геодезична складова землеустрою сільських територій

Топографо-геодезичні роботи є важливим видом робіт із землеустрою (поряд із обстежувальними, вишукувальними, картографічними, проектними та проектно-вишукувальними), які виконуються з метою складання документації із землеустрою [35]. Вони передбачають собою процес створення геодезичних, топографічних і картографічних матеріалів, даних, топографо-геодезичної та картографічної продукції. Результатом топографо-геодезичної і картографічної діяльності є геодезичні, топографічні, картографічні матеріали, продукція, інформація тощо [37]. Власне, вона й використовується для вирішення поставлених завдань і прийняття проектних рішень відповідними уповноваженими органами державної влади або ж місцевого самоврядування.

Правовою основою їх проведення виступає Земельний кодекс України, Закони України "Про землеустрій" [35], "Про топографо-геодезичну і картографічну діяльність" [34], "Про Державний земельний кадастр", "Про планування і забудову територій" та інші нормативно-правові акти.

Топографо-геодезичні і картографічні роботи виконуються з метою створення і своєчасного поновлення планово-картографічної основи здійснення землеустрою. На інформаційний зміст і масштаб топографо-геодезичних і картографічних матеріалів впливають такі чинники, як мета створення та подальше використання цих матеріалів, детальність проектування, обстежень і вишукувань [34, 35].

Елементами топографо-геодезичного забезпечення землеустрою є [37]:



- топографо-геодезичні дані і матеріали;
- дані дистанційного зондування Землі;
- аналогові топографічні карти;
- набори цифрових карт;
- довідкові та інші матеріали;
- достовірні, актуальні і точні дані про властивості і риси об'єктів місцевості тощо.

Підсистема збирання інформації повинні містити: набори цифрових векторних та растрових даних; набори даних цифрової моделі рельєфу; цифрові ортофотокарти, які після здійснення контролю якості даних та оброблення завантажуються в оперативну базу топографічних даних для подальшої реєстрації і накопичення у сховищі бази топографічних даних та/або бази оперативного використання [37, 74].

Державні топографічні карти створюються в Державній геодезичній референційній системі координат УСК-2000 та Балтійській системі висот 1977 року. Геодезичною основою державних топографічних карт є пункти Державної геодезичної мережі [74]:

- у плановому положенні – пункти геодезичної (планової) і нівелірної (висотної) мереж, геодезичних мереж згущення і точки знімальної мережі, плоскі координати яких обчислені в проекції Гаусса-Крюгера у шестиградусних зонах у Державній геодезичній референційній системі координат УСК-2000;
- у висотному положенні – пункти геодезичної (планової) і нівелірної (висотної) мережі, геодезичних мереж згущення і точки знімальної мережі, висоти яких визначені у Балтійській системі висот 1977 року.

Середні і граничні похибки у плановому положенні зображень об'єктів та чітких контурів місцевості стосовно найближчих пунктів і точок геодезичної основи, середні і граничні похибки висот об'єктів, що підписуються на топографічних картах, середні і граничні похибки в положенні горизонталей за висотою стосовно найближчих пунктів і точок геодезичної основи встановлюються нормативно-технічною документацією у сфері топографо-геодезичної і картографічної

діяльності [74].

Таким чином, геодезично-картографічні матеріали є тією фундаментальною основою, без використання якої не може вирішуватися жодне завдання землеустрою як сільських, так і міських територій.

#### **4.2 Підготовка електронної картографічної основи на модельні землекористування**

Геоінформаційне забезпечення виступає в якості основи інформаційного середовища, яке зв'язує в єдиний контекст різноманітні дані в інформаційних системах. Основою цього забезпечення є електронні карти (ЕК) місцевості. ЕК – скомпонований користувачем набір різних цифрових даних про місцевість, що відноситься до певної території. ЕК може складатись з векторних, растрових та матричних карт. Наприклад, цифрова векторна карта являє собою набір цифрових даних, що містять опис заданої ділянки місцевості в певному масштабі, проекції, системі координат, як сукупності описів метричних (просторових) та семантичних (атрибутивних) характеристик реальних (ліс, ріка та інші) або умовних (адміністративна територія і т.п.) об'єктів місцевості [4, 5].

Вихідною основою для створення ЕК є дані, які використовують і для виробництва традиційних (паперових) карт й у зв'язку з цим мають ряд їх недоліків. Наприклад, для деяких задач необхідно мати тривимірні карти, на яких необхідно проводити точні розрахунки, такі як планування польоту літального апарату рятувальної служби, прокладання трас автомобільних і залізничних доріг, розміщення гірськокожних трас тощо. Існуючі методи створення тривимірної моделі місцевості базуються на способах, за допомогою яких простір між горизонталями заповнюється трикутниками (квадратами, ромбами), а наприкінці проводиться згладжування і відображення отриманого зображення. Але цей спосіб має недоліки, один з яких – недостовірний показ земної поверхні між горизонталями.

Виробництво цифрових топографічних карт та планів і тематичних карт ні чим не відрізняється від будь-якого іншого матеріального виробництва і базується на обробці топопланів, топокарт, планшетів та статистичних матеріалів. Основними процесами технології створення цифрових планів є [4, 68, 74]:

- підготовчі роботи;
- сканування;
- трансформування і зшивка растрів;
- пошарова векторизація растрового зображення;
- контроль якості та оцінка точності цифрового плану.

Підготовчі роботи включають: підбір, систематизацію і аналіз вихідного матеріалу; вибір програмних і технічних засобів та обґрунтування технології робіт. Сканування є частиною технічного середовища для перетворення документів в растрові форми.

Трансформування растру виконується по опорних точках з відомими геодезичними координатами, які ідентифіковані на растровому зображенні оригіналу. В якості опорних точок доцільно використовувати пересічення координатних ліній.

Кількість опорних точок може змінюватися в широких межах і залежить в кожному конкретному випадку від величини і характеру деформації вихідного картографічного матеріалу, вибраного способу трансформування растру, наявності відповідного програмного забезпечення тощо. У будь-якому випадку, для визначення мінімального числа параметрів та оцінки точності перетворення зображень кількість опорних точок повинна бути не меншою 4-х. Зшивання растрів також доцільно проводити по опорних точках. «Зшиті» растрові картографічні матеріали володіють всією повнотою і наочністю вихідних планів.

Між об'єктами, які відображаються на топографічних картах і їх цифровим відображенням повинна встановлюватись залежність. Для цього розроблені правила цифрового опису [67, 68]:

1. При виборі програмного забезпечення для створення цифрових карт (планів) потрібно враховувати такі основні фактори: зміст технічного завдання; придатність програмного забезпечення не лише

для оцифрування, але і для подальшого поповнення та оновлення цифрового плану шляхом польових зйомок; експорт/імпорт даних загально поширених форматів (AutoCAD, MapInfo, текст); простота і зручність для практичного використання; наявність програмного забезпечення і ціновий фактор.

2. Трансформування растрових зображень найбільш доцільно проводити окремими фрагментами з таким розрахунком, щоб опорні точки (наприклад, перехрестя координатних ліній) рівномірно заповнювали всі робочі поля растру.

3. При векторизації растрів території у програмному продукті доцільно створювати свою бібліотеку умовних знаків: лінійних (задати стиль лінії), точкових (задати умовний знак), площинних (створити зразок заповнення). Для кожного умовного знаку можна налаштувати властивості їх відображення.

4. Аналіз вимог до складу і точності інформації показує, що обов'язковому відображенню на цифрових картах (планах) підлягають всі об'єкти, які виражаються в масштабі і передбачені діючими умовними знаками. В ході аналізу вимог до точності виявлено, що цифрові карти (плани) повинні відповідати тим же вимогам, що і звичайні. Відхилення відстаней між координатними мітками від істинного в масштабі плану повинно бути не більше 0,2 мм, а накопичення відхилень по трьох сторонах не більше 0,3 мм. Середні похибки в положенні на плані точок координування не повинні перевищувати 0,4 мм [4].

Важливою рисою планів землекористувань є їхні цифрові моделі рельєфу. Вони виступають регулярною матрицею перевищень, яку шляхом застосування спеціальних модулів та операторів перетворюють на матрицю значень похилів поверхні, вертикального та горизонтального розчленування чи інших морфометричних показників. Алгоритми, інтегровані у програмне середовище ArcGIS, дають змогу також обчислити за ЦМР низку гідрологічних параметрів (довжини ліній стоку, дренажну площу), а засоби картографічної алгебри – довільно перетворювати та комбінувати моделі за певними правилами.

Застосування відповідних модулів та алгоритмів допомагає обчислювати важливі екологічні параметри, що пов'язані з морфологією земної поверхні. Наприклад, похідні від ЦМР топографічні параметри використовують для моделювання екологічних умов місцезростань на нижчому просторовому рівні [111]. Ці параметри також можна використати як критерії екологічної класифікації рельєфу, визначення його ерозійного потенціалу, оцінювання придатності для сільськогосподарського використання, страхування ризиків землекористування тощо [45, 46, 50].

Дослідження з вирішення проблем землеустрою сільських територій на основі геоінформаційно-картографічного моделювання параметрів землекористування будуть виконуватися на прикладах модельних господарств і сільських поселень, які відображають умови Полісся, Лісостепу, а отримані результати слугуватимуть інформаційною базою для екстраполяції висновків і пропозицій на інші регіони України та для вирішення науково-методичних і прикладних проблем землеустрою сільських територій [47].

На нашу думку, алгоритм дослідження проблем землеустрою сільських територій засобами геоінформаційно-картографічного моделювання параметрів землекористування має включати такі етапи:

- постановка мети і завдань дослідження;
- розробка концепції дослідження;
- формування інформаційної бази, підбір системи методів, придатних для вирішення поставлених завдань;
- підбір програмного забезпечення, необхідного для вирішення завдань створення картографічних та геоінформаційних моделей стану і динаміки землекористувань та процесів, що в них відбуваються;
- збір інформації про модельні землекористування (плани внутрігосподарського землеустрою землекористувань, топографічна основа, аерокосмічні знімки, статистичні дані тощо);
- створення електронної основи (моделі рельєфу) на територію об'єкту дослідження;

- збір інформації про стан землекористувань, їхні земельні, матеріально-технічні, трудові, інші ресурси, економічний розвиток, соціальні та екологічні проблеми;
- проведення польових досліджень сучасного стану модельних землекористувань, економічних, соціальних та екологічних проблем;
- узагальнення результатів досліджень, побудова серії картографічних моделей стану і динаміки сільських землекористувань, рівня їхнього економічного і соціального розвитку, поширення несприятливих деградаційних процесів, соціальних негараздів тощо;
- обґрунтування системи оптимізаційних заходів і рекомендацій, спрямованих на покращання стану і функціонування землекористувань, вирішення економічних, соціальних та екологічних проблем;
- моніторинг наслідків запровадження рекомендацій і пропозицій.

Власне, створення та використання геоінформаційних моделей (насамперед картографічних) дозволяє здійснювати глибокий аналіз сучасного стану сільських територій України, рівня їхнього соціально-економічного розвитку, досліджувати трансформаційні процеси у землекористуванні, розробляти серії оціночних і прогностичних електронних карт працересурсного і земельноресурсного потенціалу, соціальних та економічних проблем розвитку аграрного землекористування, деградаційних процесів у ґрунтах, які суттєво знижують якість земельних ресурсів та продуктивність сільськогосподарських угідь, розробляти прогностичні матеріали та рекомендації, спрямовані на вирішення соціальних, економічних і природоохоронних проблем [47].

На першому етапі цієї роботи нами було зібрано, систематизовано і дано оцінку картографічним джерелам на територію модельних об'єктів; детально вивчено райони робіт та особливості їх картографування; розроблено способи зображення елементів змісту; визначено технологію виготовлення упорядкованих оригіналів карт; складено програми карт.

Вдалими доповненням до топографічних карт (М 1:10 000) та різночасових планів землеустрою (М 1:10 000) при картографуванні території є космічні знімки. Їх використання у картографуванні нині є вкрай необхідним.

Побудова електронної картографічної основи на землекористування досліджуваних господарств здійснювалася з використанням цифрових технологій (програмні ГІС-продукти ArcView, MapInfo, AutoCad тощо). Спочатку вихідний картографічний матеріал сканувався. Потім за допомогою відповідного програмного забезпечення растрове зображення переводилося у векторне. Перетворення в цифрову форму планово-картографічних матеріалів дозволяє автоматизувати оновлення цифрового фонду карт і, таким чином, підвищити актуальність та достовірність інформації.

Електронна картографічна основа на землекористування досліджуваних господарств відображає такі елементи змісту: сільськогосподарські угіддя (рілля, багаторічні насадження, перелоги, пасовища, сіножаті), господарські шляхи та прогони, будівлі та споруди, болота, чагарники, дороги районного значення, ставки, греблі, землі водного фонду та будинки населеного пункту тощо. Усі вони створюються згідно з загальноприйнятими вимогами [37, 66]. Напрямок і ступінь генералізації визначаються масштабом, призначенням і тематикою карти, географічними особливостями картографованої місцевості, а також якістю використаних під час її створення джерел, способами оформлення тощо.

### **4.3 Геоінформаційно-картографічні моделі землеустрою сільських територій як основа оптимізації використання земельних ресурсів**

Електронно-картографічні моделі типових землекористувань виступають в якості інформаційної бази для подальшого прогнозування змін їхнього стану та обґрунтування системи оптимізаційних заходів. Побудову таких моделей слід розпочинати зі

створення моделей рельєфу [47].

Створення електронно-картографічних моделей рельєфу вимагає дотримання нормативів і правил картографування, точності карт, генералізації, системи умовних позначень тощо і є основою для виготовлення традиційних паперових або електронних карт. Загальна технологія робіт при створенні цифрової карти складається з наступних головних кроків [9]:

1. Підготовка картографічного матеріалу до оцифрування;
2. Введення в базу даних (при необхідності редагування) планового матеріалу на район картографування;
3. Прив'язка растрової основи до географічної або місцевої системи координат;
4. Векторизація та редагування точкових, лінійних і полігональних об'єктів шляхом оцифрування растру;
5. Трансформування шарів у проекцію створюваних карт (планів);
6. Наповнення створених об'єктів карти атрибутивними даними;
7. Генерування систем графічних умовних позначень об'єктів і класифікаторів та формування легенди створюваної карти (плану);
8. Відображення графічних позначень у шари, узгодження та об'єднання зображень шарів у картографічне зображення та його редагування;
9. Компонування карти і формування її макету (шаблону).

Створена нами електронна картографічна основа на територію досліджуваних господарств відображає такі елементи змісту: рельєф, сільськогосподарські угіддя (рілля, багаторічні насадження, перелоги, пасовища, сіножаті), господарські двори, болота, чагарники, ліси, внутрігосподарські, польові дороги та прогони, дороги районного значення, ставки, греблі, землі водного фонду та будинки населеного пункту тощо.

Усі вони відображаються згідно з загальноприйнятими вимогами «Основних положень створення та оновлення топографічних карт масштабів 1:10 000, 1:25 000, 1:50 000, 1:100 000, 1:200 000, 1:500 000, 1:1 000 000». Напрямок і ступінь генералізації визначається масштабом,



призначенням і тематикою карти, географічними особливостями картографованої місцевості, а також якістю використаних під час її створення джерел, способами оформлення тощо.

Дуже важливо на першому етапі отримати точну, достовірну та якісну просторову інформацію про об'єкт проектування. Звісно, що задля досягнення цієї мети необхідно максимально використати дані відомостей та документів, які містять інформацію про земельні ділянки та інше нерухоме майно, речові права на них і їх обмеження, про суб'єктів цих прав та правовстановлюючі документи, а також відомості про оцінку земель, їх кількісну та якісну характеристики, розподіл між власниками землі й землекористувачами – систему державного земельного кадастру [6, 9, 11].

Важливим доповненням до топографічних карт (М 1:10 000) та планів землеустрою (М 1:10 000) при картографуванні території є космічні знімки. Їх використання у картографуванні є одним із перспективних напрямків. Дотепер робота з космічними знімками носила переважно дослідницький характер, але сьогодні вона знаходить широке практичне застосування. Значна увага приділяється можливостям космічної зйомки. В той же час, якщо реально розглянути її можливості, то використання космічних знімків з розрізнявальною здатністю 150-200 метрів, як правило дає оглядову інформацію і найчастіше застосовується в роботі географів, геологів та екологів. З точки зору вирішення землепорядних завдань нас цікавлять знімки, розрізнявальна здатність яких складає 10-15 м і менше.

Сучасні космічні знімки – це, як правило, цифрові багатозональні знімки. Їх дешифрування дозволяє виділити різні елементи місцевості на момент зйомки. Добре видні лінійні контури, ареали прояву ерозії ґрунту, всі штучні споруди та будівлі, які є на території. На знімках можна відслідковувати динаміку зміни площі забудов, берегових ліній, виявляти нові об'єкти, відсутні на карті, появу нових доріг, садових ділянок. Можливе відновлення обрисів існуючих водойм і встановлення та уточнення меж. Використання багатозональних знімків дозволяє одержати кольорове синтезоване зображення.

Кольори можуть бути умовними, причому контраст певних об'єктів на цих знімках буде різним. Іншими словами, можна одержати знімок для того, щоб добре розпізнати характер рослинності, ґрунтового покриву тощо.

Побудова електронної картографічної основи на землекористування досліджуваних господарств здійснювалася з використанням цифрових технологій (програмні ГІС-продукти ArcView, MapInfo, AutoCad тощо). Спочатку вихідний картографічний матеріал сканувався. Потім за допомогою відповідного програмного забезпечення растрове зображення переводилося у векторне. Перетворення в цифрову форму планово-картографічних матеріалів дозволяє автоматизувати оновлення цифрового фонду карт і, таким чином, підвищити актуальність та достовірність інформації.

Шляхом перетворення раніше створених цифрових карт можна скласти нові (похідні) карти. Так, карта рельєфу може бути трансформована в інші електронно-картографічні моделі рельєфу (морфометричні карти) [9].

При створенні електронно-картографічних моделей рельєфу на ключові господарства мали місце такі основні підходи:

- інвентарно-ресурсний, який акцентує увагу на максимально повному відображенні об'єктів земельного фонду, їх описових, кількісних та якісних характеристиках, а також на використанні їх як ресурсу для забезпечення життя і діяльності населення;
- регіональний, який дозволяє виділити територіальні одиниці за різноманітними тематичними, типологічними, хронологічними та іншими класифікаційним ознаками (наприклад, адміністративні, кадастрові, природні, екологічні, економічні, природно-економічні, оціночні регіони, зони і території);
- історичний, який дає можливість відображати об'єкти, процеси та явища в минулі часи (наприклад, ступінь сільськогосподарського освоєння території або її урбанізації);
- прогнозний, орієнтований на відображення уявних або недоступних для безпосереднього вивчення об'єктів (наприклад, прогнози зміни у використанні земель, у стані природного

середовища, поширенні небезпечних природних процесів та явищ, використанні родовищ корисних копалин чи будівельних матеріалів тощо);

- оціночно-рекомендаційний, який характеризує значущість (придатність) певних об'єктів при розв'язанні будь-яких задач і дає оцінку території з точки зору її господарського освоєння і використання, життєдіяльності населення тощо або який рекомендує заходи, які пропонуються або рекомендуються відносно використання, перетворення, розвитку об'єктів природи або господарства (наприклад, генеральні схеми і проекти раціонального використання та охорони земель, інших природних ресурсів);

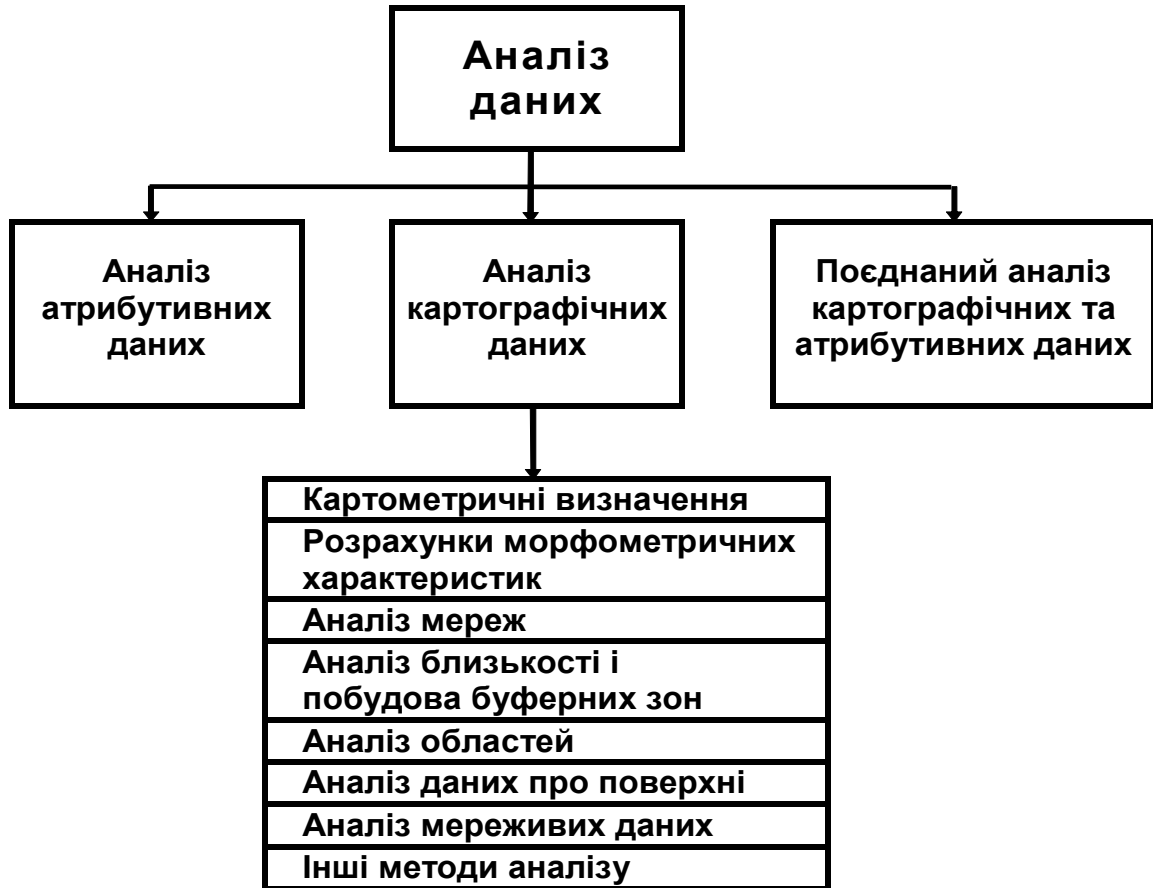
- геотехнічний (інженерно-технічний), який дозволяє характеризувати природні, природно-антропогенні, антропогенні об'єкти, процеси і ситуації з позицій створення, функціонування і розвитку геотехнічних, гідротехнічних та інших систем (наприклад, меліоративних, рекреаційних тощо);

- еколого-географічний, при якому в якості об'єктів картографування виступають ті чи інші відношення в системі «суспільство (людина) – природне середовище» (наприклад, забруднення і деградація земель, вичерпання ресурсів корисних копалин, розповсюдження небезпечних захворювань тощо).

Георосторовий аналіз і геоінформаційно-картографічне моделювання є головними напрямками автоматизації процесів використання інформації про земельні ресурси для розв'язання різноманітних наукових і прикладних задач. Саме тому ГІС розглядається як інформаційно-аналітична система, призначена для аналізу і синтезу з первісних масивів даних, що зберігаються в ній, нових даних, які в явному вигляді у первинному масиві відсутні. Результати аналізу можуть містити як детальні відомості, так і зведені (узагальнені) показники, що характеризують поточний і минулий стан земельного фонду та іншої нерухомості або зміни, які сталися у предметній області за певний відрізок часу. При цьому слід мати на увазі, що чіткої межі між пошуком даних за складними запитом, що потребують обробки даних, та їх аналізом практично немає.

Об'єктами аналізу можуть бути дані, що містяться (рис. 4.1) [9]:

- в базах картографічних даних;
- в базах атрибутивних даних;
- як у базах картографічних даних, так і в зв'язаних з ними базах атрибутивних даних.



**Рисунок 4.1 – Основні напрямки аналізу даних [9]**

Поєднаний аналіз картографічних та атрибутивних даних має особливо великі можливості. Так, на цифровій карті може бути автоматично підрахована кількість точкових, лінійних або площинних об'єктів, які мають визначені властивості. Відібрані за умовами відносно значень атрибутів об'єкти можуть бути відображені на карті, а записи про атрибути відібраних об'єктів представлені у вигляді нової реляційної таблиці або звіту і також показані на екрані дисплея. Іншими прикладами спільного використання баз картографічних та атрибутивних даних можуть служити:

- складання експлікацій земельних угідь або ґрунтів по парцелях;

- визначення належності земельних ділянок АТО і розрахунок земельного балансу;
- виконання розрахунків показників і складання форми 6-зем державної статистичної звітності про земельний фонд.

Створені картографічні моделі використовуватимуть в якості підґрунтя для вирішення землевпорядних, економічних, екологічних, соціальних і демографічних проблем сільських територій.

## ВИСНОВКИ

Землеустрій на території сучасної України пройшов значний шлях свого становлення та розвитку, починаючи від X ст. нашої ери і до сьогодення. Ретроспективний аналіз показує, що понятійний апарат у сфері землеустрою зазнавав суттєвих змін залежно від суспільно-політичного ладу, економічних пріоритетів держави, а тлумачення змісту поняття «землеустрій» у різні часи суттєво різнилися. На основі загальнонаукового аналізу сутності землевпорядних заходів пропонується розглядати поняття «землеустрій» як сукупність цілеспрямованих заходів, спрямованих на оптимальне розміщення продуктивних сил в межах географічного середовища.

Ступінь збереження природних компонентів довкілля прямо залежить від діяльності продуктивних сил та їх розміщення у просторі, а отже великою мірою є наслідком землеустрою. Пріоритетним стратегічним завданням держави у галузі землеустрою має стати завершення періоду реформування і перехід до моделі сталого землекористування. Тільки за цих умов, бережливо ставлячись до своєї землі, зберігаючи її неповторне біотичне та ландшафтне різноманіття, Україна зможе впевнено розвиватися як сучасна європейська держава [2].

Землеустрій є однією із найважливіших складових системи регулювання земельних відносин в Україні. Це інжинірингова діяльність, яка має характеризуватися ефективними проектними рішеннями, що дозволять сформуванню в нашій державі територіальні, екологічні та соціально-економічні передумови сталого розвитку. Землеустрій є науковою основою забезпечення перерозподілу, раціонального використання та охорони земельних ресурсів, саме від нього залежить формування структури землекористування та АТУ, збереження та охорона земель, а також їх екосистемних функцій, забезпечення галузей економіки земельними ресурсами тощо [58, 88, 89].

Доведено, що вирішення проблем землеустрою сільських територій в умовах реформування земельних відносин в Україні

провинно враховувати моделі землеустрою сільських територій країн Європейського Союзу. Євроінтеграційні процеси продовжують залишатися головним вектором зовнішньополітичних пріоритетів України і, відповідно, врахування зарубіжного досвіду в галузі регулювання земельних відносин є необхідним для успішної європейської інтеграції та подальшого формування єдиної земельної політики на теренах спільного простору. Виконання цих заходів потребує зусиль з уніфікації та стандартизації в галузі регулювання земельних відносин і розвитку землекористування, дозволить розширити спектр механізмів формування ефективних землеволодінь та землекористувань у сільській місцевості, адаптованих для умов ЄС.

Процес трансформації відносин власності на землю за кордоном зумовлений цілим рядом чинників. При цьому регулювання даного процесу в будь-якій з вищерозглянутих країн регламентовано цілою низкою державних законів, а його практична реалізація здійснюється за допомогою цілісної системи програм як директивного, так і добровільного характеру. Регулювання процесу управління трансформацією відносин власності на землю з боку держави побудовано дуже чітко за допомогою створення численних органів і служб, які стежать за даним процесом, контролюють його і відстежують результат.

Вивчення досвіду іноземних держав з питань землеустрою сільських територій дозволяє застосувати його при удосконаленні землеустрою в Україні. Цей досвід має бути перенесений з урахуванням особливостей розвитку як в цілому Україні, так і кожного з її суб'єктів. Тільки в цьому випадку регулювання процесу управління трансформацією відносин власності на землю принесе позитивні результати не тільки для власника землі, а й вплине на підвищення соціально-економічного розвитку регіонів у цілому, а отже і дозволить підвищити добробут нації.

Одним із перших кроків на шляху виправлення системних помилок, допущених під час проведення в Україні земельної реформи, яка мала своїм наслідком тотальну парцеляцію сільськогосподарського землеволодіння та землекористування, а також суцільне нехтування

вимогами еколого-безпечного землеробства слід вважати вирішення організаційно-правових проблем розроблення проектів землеустрою, що забезпечують еколого-економічне обґрунтування сівозміни та впорядкування угідь.

Важливою передумовою упорядкування територіальної організації нашої держави, нормального функціонування системи оподаткування, запровадження ефективної ведення Державного земельного кадастру та Реєстру речових прав на нерухоме майно варто розглядати встановлення та фіксацію меж АТО в Україні. Створення геоінформаційної бази даних про межі АТО з об'єктивними даними щодо їх соціально-економічного та природного стану дозволить створити потужний інструментарій державного управління та закласти основу для оптимізації територіальної організації України в процесі адміністративно-територіальної реформи та децентралізації влади.

З метою вирішення організаційно-технічних проблем управління сільськогосподарським землекористуванням необхідно застосовувати систему індикації, яка б дозволяла спостерігати, оцінювати, моделювати параметри землекористування для подальшого вирішення проблем землеустрою сільських територій. Оцінювання землекористування з метою визначення рівня його сталості має відображати екологічні, економічні та соціальні його характеристики.

Важливою складовою вирішення проблем землеустрою виступають топографо-геодезичні роботи, які є важливим видом робіт із землеустрою (поряд із обстежувальними, вишукувальними, картографічними, проектними та проектно-вишукувальними). Вони виконуються з метою складання документації із землеустрою. Результатом топографо-геодезичної і картографічної діяльності є геодезичні, топографічні, картографічні матеріали, документи, інформація тощо. Власне, вона й використовується для вирішення поставлених завдань і прийняття проектних рішень відповідними службами та уповноваженими органами державної влади або ж місцевого самоврядування. Отже, електронно-картографічні моделі типових землекористувань виступають в якості інформаційної бази, яка відображає стан землекористувань та використовується для



подальшого прогнозування змін їхнього стану й обґрунтування системи оптимізаційних заходів.

Таким чином, за результатами досліджень, виконаних на першому етапі НДР було здійснено критичний аналіз існуючих в Україні, Європейському Союзі і Світі підходів до вирішення проблем землеустрою сільських територій, територіального планування, розвитку сільських поселень, управління сільським землекористуванням, оптимізації соціального стану та життєдіяльності сільського населення; визначено об'єкт і предмет дослідження, обрано модельні сільські землекористування для детального вивчення проблеми; підготовлено електронну картографічну основу на ці об'єкти. В умовах утвердження ринкових земельних відносин результати досліджень проблем землеустрою сільських територій дозволять на наступних етапах роботи різнобічно оцінити земельно-ресурсний потенціал різних регіонів України, недоліки і можливості його господарського, природоохоронного, культурно-духовного, рекреаційного та іншого використання, інвестиційну привабливість, слугуватимуть основою для обґрунтування заходів та рекомендацій з раціонального землекористування, здійснення моніторингу земель, прогнозування використання земельних ресурсів, моделювання наслідків господарської діяльності людини, даватимуть можливість визначати соціально-економічну, природну та інтегральну цінність земель, обґрунтовувати заходи з оптимізації їх стану і використання, поліпшення соціально-економічного стану українського села.

## ПЕРЕЛІК ПОСИЛАНЬ

1. Барвінський А.В. Екологічна оптимізація сільськогосподарського землекористування в умовах Київського Полісся / А.В. Барвінський, Р.В. Тихенко // Вісник аграрної науки. – №9. – 2011. – С.45-48.
2. Барвінський А.В., Тихенко Р.В. Ландшафтознавство та екологія у землеустрої: підручник / А.В. Барвінський, Р.В. Тихенко. – К.: Медінформ, 2013. – 548 с.
3. Барвінський А.В. Про співвідношення категорій "система" і "механізм" та їх використання в економіці землекористування / А.В. Барвінський, Р.В. Тихенко // Землеустрій і кадастр. – №1. – 2009. – С.63-69.
4. Берлянт А.М. Картография и геоинформатика / А.М. Берлянт, А.В. Кошкарёв, В.С.Тикунов // Итоги науки и техники. Картография. Т. 14. – М.: ВИНТИ, 1991. – С. 38-51.
5. Берлянт А.М. Геоиконика / А.М. Берлянт. – М.: 1996. – 208с.
6. Берлянт А.М. Геоинформационное картографирование / А.М. Берлянт – Москва, 1997. – 64с.
7. Будзилович І.С. Землеустрій в Україні: еволюція його змісту в сучасних умовах / І.С. Будзилович // Землевпорядкування. – 2001. – № 1. – С. 32-35.
8. Будзилович І.С. Ринок землі на території Північного Причорномор'я за часів античності / І.С. Будзилович // Землевпорядкування. – 2003. – № 2. – С. 60-64.
9. Бондаренко Е.Л. Створення віртуальних карт регіонів як один із способів web-картографування / Е.Л. Бондаренко // Картографія та вища школа: зб. наук. пр. – К.: Державна картографічна фабрика, 2003. – Вип. 8. – С. 59-61.
10. Васильченко В.А. Економічні основи землевпорядження / В.А. Васильченко. – Харків, 1926. – 180 с.
11. Веденичев П.Ф. Земельные ресурсы Украинской ССР и их хозяйственное использование / П.Ф. Веденичев. – К.: Наукова думка, 1972. – 176 с.
12. Великий тлумачний словник сучасної української мови. – К.:

Ірпінь: ВТФ «Перун», 2001. – 1440с.

13. Вехи российского землеустройства: Время, события, люди / Сост.: С.Н. Волков. – М.: ГУЗ, 2000. – 224 с.

14. Войтенко С.П. Аналіз витоків землеустрою і чинників формування сучасного землевпорядкування / С.П. Войтенко, М.В. Володін // Землевпорядна наука, видавництво і освіта ХХІ століття: Матеріали міжнародної науково-практичної конференції (м. Київ, 20 квітня 2001р.). – К.: Інститут землеустрою УААН, 2001. – С. 87-92.

15. Волков С.Н. Землеустройство за рубежом / Волков С.Н. // Землеустроительная наука российским реформам: сб. докл. к итоговой науч.-практ. конф. проф.-преподават. состава ГУЗа. Том 1. Землеустройство, земельный кадастр, экономика. – М.: ГУЗ, 2001. – С.82-93. Режим доступа: [www.guz.ru/media/file/rekdoc/9.doc](http://www.guz.ru/media/file/rekdoc/9.doc).

16. Волков С.Н. Землеустройство. Т. 7. Землеустройство за рубежом / С.Н. Волков. – М.: Колос, 2005. – 408 с.

17. Волков С.Н. Экономика землеустройства: учебное пособие / С.Н.Волков. – М.: Колос, 1996 – 239 с.

18. Геоінформаційно-картографічне моделювання аграрних землекористувань та їх трансформації в умовах реформування земельних відносин: [монографія] / [І.П. Ковальчук, Т.О. Євсюков, О.П. Жук, Н.С. Лобанська, О.С. Мкртчян, І.В. Покидько] / [за заг. ред. І.П. Ковальчука]. – 2011. – 170 с.

19. Гербеева Л.Ю. Зарубежный опыт регулирования процесса управления трансформацией отношений собственности на землю / Л.Ю. Гербеева // Информационно-аналитический журнал «Налоги. Инвестиции. Капитал» Издание Администрации Тюменской области. – 2008. – № 1-3. – С. 155-167.

20. Герман И.Е. История русского межевания / И.Е. Герман. Изд. 2. – Типолитография В.О. Рихтера, 1914. – 302 с.

21. Герман И.Е. Крестьянское землеустройство / И.Е. Герман. – М.: Типолитография В.О. Рихтера, 1909. – 172 с.

22. Горлачук В.В. Методологічні проблеми сучасного землевпорядкування / В.В. Горлачук // Землевпорядкування. – 2001. – № 2. – С. 20-24.

23. Государственное регулирование земельных отношений за рубежом/ [под редакцией Л.И. Кошкина]. – М.: ВШПП, 2005 – 178 с.

24. Державний комітет України по земельних ресурсах. Державний земельний кадастр станом на 1 січня 1996. – Кн. 2. 1996. – С. 156-157.

25. Добряк Д.С. Землеустрій – наукова основа раціонального використання та охорони земельних ресурсів / Д.С. Добряк, А.Г. Мартин // Землеустрій і кадастр. – 2006. – № 1. – С. 10-16.

26. Добряк Д.С. Сучасний землеустрій – основоположний державний механізм управління в галузі використання та охорони земельних ресурсів у ринковому середовищі / Д.С. Добряк, А.Г. Мартин // Землеустрій і кадастр. – 2011. – № 1. – С. 3-9.

27. Добряк Д.С. Концептуальні засади розвитку землеустрою / Д.С. Добряк // Землевпорядкування. – 2001. – № 1. – С. 27-32.

28. Добряк Д.С. Напрями вдосконалення нормативно-правової бази регулювання земельних відносин / Д.С. Добряк, А.Г. Мартин // Землеустрій і кадастр. – № 4. – 2009. – С. 5-10.

29. Добряк Д.С. Проблеми сучасного землеустрою в Україні / Д.С. Добряк // Землевпорядкування. – 2002. – № 2. – С. 22-31.

30. Дорош Й.М. Еволюція землеустрою в Україні / Й.М. Дорош // Землевпорядний вісник. – 2011р. – № 2. – С. 25-29.

31. Евсюков Т.А. Пути обеспечения экологически безопасного использования особо ценных земель в прибрежных зонах водных объектов / Т.А. Евсюков, И.П. Ковальчук, И.А. Опенько, А.В. Краснолуцкий // Современные проблемы водохранилищ и их водосборов: тр. Междунар. Науч.-практ. Конф. (28-30 мая 2013г., Пермь): в 3 т., Т.1: Управление водными ресурсами. Гидро- и геодинамические процессы/ науч. ред. А.Б. Китаев, О.В. Ларченко; Перм. Гос. Нац. Исслед. Ун-т. – Пермь, 2013. – С. 39-45.

32. Євсюков Т.О. Моніторинг особливо цінних земель із застосування технологій ДЗЗ та ГІС / Т.О. Євсюков, І.А. Опенько // Вісник Львівського державного аграрного університету: Землевпорядкування і земельний кадастр. – 2013. – № 9. – С. 173-181.

33. Економічна теорія: навч. посіб. / За ред. В.О. Білика, П.Т. Саблука; 4-е вид., перероб. та доп. – К.: ННЦ ІАЕ, 2004. – 560 с.

34. Закон України «Про топографо-геодезичну і картографічну діяльність» (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1999, №5-6, ст. 46)

35. Закон України «Про землеустрій» від 22.05.2003 № 858-IV // Відомості Верховної Ради України від 05.09.2003 – 2003 р., № 36, стаття 282.

36. Закон України від 04.06.2009 № 1443-VI «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо збереження родючості ґрунтів» <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1443-17>.

37. Закон України від 19.06.2003 № 962-IV «Про охорону земель» <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/962-15>.

38. Зелінська Н.С. Механізм державного управління упорядкуванням адміністративно-територіального устрою на регіональному рівні (на прикладі південних областей України): автореф. дис.. канд. наук з держ. упр.: 25.00.02 [Електронний ресурс] / Н.С. Зелінська; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України, Одес. регіон. ін-т держ. упр. – Одеса, 2010. – 20 с.

39. Земельний кодекс України від 25.10.2001 № 2768-III // Відомості Верховної Ради України від 25.01.2002 – 2002 р., № 3, стаття 27.

40. Земельный потенциал мира и России: пути глобализации его использования в XXI веке [Текст]: учебное пособие/ [под ред. П.Ф. Лойко]. –М.: Федеральный кадастровый центр «Земля», 2000 – 342 с.

41. История земельных отношений и землеустройства. / Под ред. Н.В. Бочкова. – М.: Сельхозгиз, 1956. – 248 с.

42. Кавелин С.П. Земельное право и земельный процесс / С.П.Кавелин. – Воронеж, 1925. – 248 с.

43. Казьмір П.Г. Чи потрібна модифікація понятійно-термінологічного апарату в землевпорядкуванні? / П.Г. Казьмір, З.П. Флекей, А.А. Мицай // Землевпорядкування. – 2002. – № 2. – С. 41-46.

44. Киевская Е.С. Территориальное планирование и землеустройство в странах Европейского Союза: Дис. ... канд. экон. наук: 08.00.05 / Е.Л. Киевская. – Москва, РГБ ОД, 2006 – 158 с.

45. Ковальчук І.П. Актуальні питання досліджень ризиків землекористування // Вісник ЛНУ ім. Івана Франка. Серія географія. – Вип. №44. – 2013. – С. 152-160.

46. Ковальчук І.П. Картографічне моделювання стану агроєкосистем адміністративного району / І.П. Ковальчук, О.В. Рожко // Стратегія збалансованого розвитку агроєкосистем України: матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (м. Київ, 28 березня 2012 р.). – К.: ДШФ, 2013. – С. 80- 82.

47. Ковальчук І.П. Моделювання стану і перспектив розвитку сільських територій в умовах трансформації суспільних відносин в Україні: монографія / Ковальчук І.П., Мартин А.Г., Євсюков Т.О., Тихенко Р.В., Дем'янчук І.П., Жук О.П., Ліщук Н.М., Опенько І.А. – К.: Медінформ, 2015. – 194 с.

48. Кодекс України про адміністративні правопорушення (статті 1 – 212-20) Верховна Рада УРСР; Кодекс України, Закон, Кодекс від 07.12.1984 № 8073-Х <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/80731-10>.

49. Кофод А.А. Русское землеустройство / А.А. Кофод. 2-е изд. – С.-Петербург: «Сельский вестник», 1914. – 172 с.

50. Кошель А.О. Страхування ризиків при використанні земель: [монографія] / А.О. Кошель, А.Г. Мартин. – К.: Аграр Медіа Груп, 2011. – 248 с.

51. Кравченко В.В. Конституційне право України: Навчальний посібник / В.В. Кравченко. – Вид. 3-тє, виправл. та доповн. – К.: Атіка, 2004. – 512 с.

52. Краснолуцький О.В. Встановлення меж населених пунктів: сучасні проблеми та шляхи їх вирішення / О.В. Краснолуцький, Т.О. Євсюков // Землевпорядний вісник. – 2012. – № 2. – С. 22-27.

53. Краснолуцький О.В. Складання проектів землеустрою, що забезпечують еколого-економічно обґрунтовані сівозміни та впорядкування угідь / О.В. Краснолуцький, Р.В. Тихенко, Т.О. Євсюков // Землевпорядний вісник. – №4. – 2010. – С.14-17.

54. Кривов В.М. Еколого-економічні аспекти оптимізації структури земельних угідь сучасних агроландшафтів та формування екологічної мережі в ринкових умовах / В.М. Кривов, Р.В. Тихенко // Управління земельними ресурсами в контексті стратегії сталого

розвитку. – Львів: НВФ "Українські технології", 2005. – С. 37-44.

55. Кривов В.М. Основи землевпорядкування: навчальний посібник / В.М. Кривов, Р.В. Тихенко, І.П. Гетманьчик. – К.: Урожай, 2008. – 334 с.

56. Мартин А.Г. Генезис землеустрою та його понятійного апарату: ретроспективний аналіз та сучасне розуміння / А.Г. Мартин, Р.В. Тихенко // Землеустрій і кадастр. – 2006. – № 1. – С. 16-26.

57. Мартин А.Г. Організаційно-правові проблеми розроблення проектів землеустрою, що забезпечують еколого-економічне обґрунтування сівозміни та впорядкування угідь / А.Г. Мартин, О.М. Чумаченко // Землевпорядний вісник. – 2010. – № 6. – С. 4-7.

58. Мартин А.Г. Регулювання ринку земель в Україні: [монографія] / А.Г. Мартин – К.: Аграр Медіа Груп, 2011. – 254 с.

59. Мартин А.Г. Сутність проектних рішень у сучасній документації із землеустрою / А.Г. Мартин // Землеустрій і кадастр. – 2010. – № 2. – С. 30-38.

60. Мартин А.Г. Сучасна документація із землеустрою. Які проектні рішення повинна містити вона? / А.Г. Мартин // Землевпорядний вісник. – 2010. – № 9. – С. 15-20.

61. Мартин А.Г. Сучасна класифікація земельних ділянок за цільовим призначення / А.Г. Мартин // Землеустрій і кадастр. – 2008. – № 2. – С. 12-36.

62. Мартин А.Г. Як регулюються ринкові земельні відносини у Польщі? / А.Г. Мартин, О.М. Коник // Землевпорядний вісник. – 2011. – № 3. – С. 26-30.

63. Мартин А.Г. Проблеми створення галузевої системи стандартизації у сферах землеустрою, охорони та оцінки земель / А.Г. Мартин, В.І. Колесник // Землеустрій і кадастр. – № 4. – 2009. – С. 12-22.

64. Мартин А.Г. Стан земельних відносин як стримуючий фактор розвитку продуктивних сил України / А.Г. Мартин, Т.О. Євсюков // Матеріали міжнародної наукової конференції, м. Київ, 20 березня 2009 р.: У 3-х частинах / РВПС України НАН України. – К.: РВПС України НАН України, 2009. – Ч.3 – С. 289-292.

65. Мартынов Б.С. Понятие землеустройства / Б.С. Мартынов. –

Л., 1917. – 286 с.

66. Методичні рекомендації щодо складання проектів землеустрою, що забезпечують еколого-економічне обґрунтування сівозміни та впорядкування угідь/ // Землеустрій і кадастр. – 2005. – № 2.

67. Николаевская Е.М. Картографические работы в полевых географических исследованиях природы / Николаевская Е.М. – Москва, 1964. – 280с.

68. Новаковский Б.А. Цифровые карты / Новаковский Б.А. // Земля и Вселенная. – 1993. – № 1. – С. 107-109.

69. Огановский Н.П. Индивидуализация землевладения в России и ее последствия /Н.П.Огановский. – М., 1917. – 87 с.

70. Павлович-Сенета Я.П. Адміністративно-правове регулювання територіального устрою в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 [Електронний ресурс] / Я.П. Павлович-Сенета; Львів. держ. ун-т внутр. справ. – Львів, 2010. – 16 с.

71. Павлюк А.П. Реформування адміністративно-територіального устрою України: проблеми та перспективи реалізації [Електронний ресурс] / А.П. Павлюк // Стратегічні пріоритети, – №1(2). – 2007р. – Режим доступу: <http://old.niss.gov.ua/book/StrPryor/2/4-3-Pavliuk.pdf>

72. Першин П.М. Нариси аграрних проблем будівництва соціалізму/ П.М. Першин. – К.: Наукова думка, 1973. – 340 с.

73. Пичета В.И. Аграрная реформа Сигизмунда-Августа в Литовско-Русском государстве / В.И. Пичета. – М., Изд. АН СССР, 1958. – 548 с.

74. Постанова Кабінету Міністрів України № 661 від 4 вересня 2013 р. «Про затвердження Порядку загальнодержавного топографічного і тематичного картографування».

75. Про затвердження нормативів оптимального співвідношення культур у сівозмінах в різних природно-сільськогосподарських регіонах (Із змінами, внесеними згідно з Постановою КМ № 536 (536-2010-п) від 30.06.2010) <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/164-2010-%D0%BF>

76. Проблеми державного земельного кадастру в Україні [Електронний ресурс] / А.Г. Мартин. – Режим доступу:



[http://www.myland.org.ua/userfiles/file/AGMartyn\\_cadastre.pdf](http://www.myland.org.ua/userfiles/file/AGMartyn_cadastre.pdf).

77. Разработка концепции экспериментальных проектов консолидации земель в Центральной и Восточной Европе. ФАО. – Рим. 2005. – 74 с.

78. Режим землевладения и развитие сельских районов. ФАО. – Рим. 2005. – 70 с.

79. Росенко М.І. Організація влади у містах зі спеціальним статусом (на прикладі м. Севастополь): Автореф. дис... канд. наук з держ. упр.: 25.00.02 [Електронний ресурс] / М.І. Росенко; Львів. регіон. ін-т держ. упр. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – Львів, 2007. – 20 с.

80. Руководящие принципы управления земельными ресурсами. – ЕСЕ / НВР. – Женева, 1996. – 150 с.

81. Сазонов К.Н. Землеустроительное проектирование / К.Н. Сазонов. – Москва, 1930. – 126с.

82. Состояние мировых земельных и водных ресурсов для производства продовольствия и ведения сельского хозяйства [http://www.un.org/ru/publications/pdfs/land\\_water\\_resources\\_fao\\_rus.pdf](http://www.un.org/ru/publications/pdfs/land_water_resources_fao_rus.pdf)

83. Ступень М.Г. / Теоретичні основи державного земельного кадастру: навч. посіб. / М.Г. Ступень, Р.Й. Гулько, О.Я. Микула та ін.; За заг. ред. М. Г. Ступеня. – 2-ге видання, стереотипне. – Львів: «Новий Світ-2000», 2006. – 336 с.

84. Телешун С.О. Державний устрій України: проблеми теорії і практики: Автореф. дис... д-ра політ. наук: 23.00.02 [Електронний ресурс] / С.О. Телешун; НАН України. Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького. – К., 2000. – 34 с.

85. Тихенко Р.В. Аналіз категорійно-понятійного апарату в економіці землекористування // Р.В. Тихенко // Аграрний вісник Причорномор'я. – Вип. № 51. – 2009. – С. 161-167.

86. Тихенко Р.В. Вплив деградації ґрунтів на стан земельних ресурсів у Черкаській області // Землеустрій і кадастр. – 2005. – №4. – С. 54-61.

87. Тихенко Р.В. Еколого-економічна ефективність землеустрою в умовах трансформації земельних відносин в Україні: монографія / Р.В. Тихенко. – К.: Анва-прінт, 2010. – 208 с.

88. Тихенко Р.В. Землеустрій – державний механізм вирішення соціально-економічних проблем розвитку сільських територій / Р.В. Тихенко // Науковий вісник Національного університету біоресурсів і природокористування України. – №. 163. – Ч.3. – 2011. – С. 266-271.

89. Тихенко Р.В. Землеустрій – як один з шляхів вирішення соціально-економічних проблем розвитку територій / Р.В. Тихенко // Землеустрій і кадастр. – №3. – 2006. – С. 83-87.

90. Тихенко Р.В. Землеустрій: формування категорійно-понятійного апарату в ретроспективі та сучасних умовах / Р.В. Тихенко // Вісник Сумського державного аграрного університету. – № 1. – 2007. – С. 46-50.

91. Тихенко Р.В. Історичні та соціально-економічні передумови розвитку землеустрою / Р.В. Тихенко// Землевпорядний вісник. – 2005. – №4. – С. 24-29.

92. Тихенко Р.В. Оцінка оптимізації розмірів землекористування новостворених агроформувань / Р.В. Тихенко // Вісник Харківського національного аграрного університету : економічні науки. – Вип. № 6. – 2010. – С. 400-406.

93. Тихенко Р.В. Розвиток системи землеустрою: історія, сучасний стан, перспективи / Р.В. Тихенко // Інноваційна економіка. – №. 7(33). – 2012. – С. 26-31.

94. Тихенко Р.В. Сталий розвиток сільських територій: проблеми та перспективи: матеріали Всеукр. наук.-практ. конф. молод. вч. та студ. «Управління земельними ресурсами в умовах децентралізації влади» (м. Київ, 31 берез. 2015р.) / Р.В. Тихенко, Н.І. Браганець, С.І. Гриневич. – Київ: МПБП «Гордон», 2015. – С. 371-374.

95. Тихенко Р.В. Сучасний стан та тенденції впливу землекористування на довкілля / Р.В. Тихенко // Вісник аграрної науки Причорномор'я: економічні науки. – Вип. № 4 (57). – 2010. – С. 142-147.

96. Тихенко Р.В. Термінологія землеустрою: минуле і майбутнє / Р.В. Тихенко // Матеріали «Круглого столу – 2009»: «Управління земельними ресурсами в умовах відкритої економіки» (м. Львів, 24 вересня 2009р.). – Львів: ПП «Арал», 2009. – С. 119-124.

97. Тихонов А.Г. Наукові засади сталого розвитку землекористування: принципи, індикація, показники / А.Г. Тихонов, Н.В. Гребенюк, О.В. Тихоненко, В.П. Феденко // Землевпорядкування. – 2002. – №2. – С.13- 21.

98. Тихонов А.Г. Підходи до розробки проекту Закону України «Про землеустрій» / А.Г. Тихонов, А.В. Гребенюк // Землевпорядний вісник. – 2002. – №1. – С.40-45.

99. Третяк А.М. Формування меж адміністративно-територіальних утворень. Навчально-методичний посібник./ Третяк А.М., Другак В.М., Третяк Р.А. – К.: ТОВ «ЦЗРУ», 2004. – 86 с

100.Третяк А.М. Стандартизація погодження документації із землеустрою: вимоги до процедури та змісту висновків / А. М. Третяк, А. Г. Мартин, Й. М. Дорош // Землевпорядний вісник. – 2008. – № 4. – С. 25–30.

101.Третяк А.М. Землевпорядне проектування: еколого-ландшафтне землевпорядкування сільськогосподарських підприємств: навч. посіб. / А.М. Третяк, В.М. Другак, Р.А. Третяк, Л.А. Гунько. – К.: Аграрна наука, 2007. – 120 с.

102.Третяк А.М. Землевпорядне проектування: Теоретичні. основи і територіальний землеустрій: навч. посіб. / А.М. Третяк. – К.: Вища освіта, 2006. – 527 с.

103.Третяк А.М. Історія земельних відносин та землеустрою: навч. посіб. /А.М.Третяк. – К.: Аграрна наука, 2002 – 280 с.

104.Третяк А.М. Наукові основи землеустрою /А.М. Третяк: навч. посіб. – К.: ТОВ ЦЗРУ, 2002. – 342 с.

105.Управление земельными ресурсами в Европе Тенденции развития и основные принципы (Final draft, the delegation of the Russian Federation translated the study in Russian). ООН. Нью-Йорк–Женева. – 2005. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.unecsc.org/fileadmin/DAM/hlm/documents/2005/ECE/hbp/ece.hbp.140.r.pdf>

106.Хауке О.А. Русское землеустроительное законодательство / Хауке О.А. – М.: Типолитография В.О. Рихтера, 1910. – 158 с.

107.Чернюк О.В. Вдосконалення системи адміністративно-територіального устрою в Україні: автореф. дис... канд. екон. наук:

08.00.05 [Електронний ресурс] / О.В. Чернюк; НАН України. Рада по вивч. продукт. сил України. – Київ, 2007. – 20 с.

108.Юрченко А.Д. Історія розвитку права власності на землю в Україні (друга половина XVII – перша половина XIX століття) / А.Д. Юрченко, І.С. Будзилович, М.Г. Переходюк // Землевпорядкування. – 2001. – № 2. – С. 56-61.

109.Юрченко А.Д. Щодо окремих питань удосконалення земельного законодавства України / А.Д. Юрченко, А.М. Мірошніченко // Землевпорядний вісник. – 2005. – № 4. – С. 69-75.

110.Cadastral Template 2003, the Netherlands situation. PCGIAP-FIG. – University of Melbourne, 2003. – P. 15.

111.Guisan A. Predictive habitat distribution models in ecology / A. Guisan, N. Zimmermann // Ecological Modelling. – 2000. – № 135. – P. 147–186.

112.Kovalchuk I. A new conception of implementation of rational crop rotation in Ukraine / I. Kovalchuk, O. Atamanyuk // Yale Review of Education and Science, «Yale University Press», – 2015. – №1(16), (January-June), – Vol. VI. – P. 196-207.

113.Land Reform in Agriculturule. – Mora, Sweden.: Swedesurvey, 2001 – 92 с.

114.The State of the World's Land and Water Resources for Food and Agriculture – Managing Systems at Risk, Food and Agriculture Organization of the United Nations, Rome and Earthscan, London. – 2011. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.fao.org/docrep/017/i1688e/i1688e.pdf>

115.Tykhenko R. Role of land-management measures to ensure environmental safety in land resources use / International Scientific Electronic Journal Earth Bioresources and Life Quality – №4. – 2013. – <http://gchera-ejournal.nubip.edu.ua/index.php/ebql/issue/view/6>

116.Willi Zimmermann Ефективний прозорий менеджмент земель публічної власності: досвід, керівні принципи та інструменти. – К. – 2009. – 15 с.

**Наукове видання**

**КОВАЛЬЧУК Іван Платонович**  
**МАРТИН Андрій Геннадійович**  
**ЄВСЮКОВ Тарас Олексійович**  
**ТИХЕНКО Руслан Вікторович**  
**ЖУК Олексій Павлович**  
**БОГДАНЕЦЬ В'ячеслав Анатолійович**  
**ОПЕНЬКО Іван Анатолійович**

**Концептуальні засади вирішення  
проблем землеустрою сільських територій  
в сучасних умовах**

**МОНОГРАФІЯ**

Редактор І.П. Ковальчук  
Художній редактор О.М. Коваленко  
Технічний редактор Р.В. Тихенко  
Коректор С.В. Кириченко  
Обкладинка та фото Р.В. Тихенко

---

Підп. до друку 02.11.2015р. Формат 60\*84 1/16  
Папір офсетний. Гарнітура «Таймс».  
Фіз. друк. арк. 10,62. Ум. др. арк. 9,88.  
Обл. вид. арк. 10,14. Зам. № 3540. Тираж 100.

МВЦ «Медінформ»  
Свідоцтво про внесення суб'єкта видавничої справи  
До Державного реєстру видавців, виготівників  
і розповсюджувачів видавничої продукції  
ДК № 1194 від 15. 01. 2003 р

**Ковальчук І.П., Мартин А.Г., Євсюков Т.О., Тихенко Р.В., Жук О.П., Богданець В.А., Опенько І.А.**

**К65 Концептуальні засади вирішення проблем землеустрою сільських територій в сучасних умовах: монографія / Ковальчук І.П., Мартин А.Г., Євсюков Т.О., Тихенко Р.В., Богданець В.А., Жук О.П., Опенько І.А. / За ред. І.П. Ковальчука – К.: Медінформ, 2015. – 158 с.  
ISBN 978-966-409-165-4**

У монографії охарактеризована сутність концептуальних підходів до вирішення проблем землеустрою сільських територій в умовах реформування земельних відносин, оцінено іноземний досвід землеустрою сільських територій, сформульовано організаційно-правові засади землевпорядного забезпечення формування різнорангових сільськогосподарських землекористувань. Подана інформація про геоінформаційно-картографічні технології, які використовуються при землеустрої сільських територій.

Наукове видання розраховане на вчених, аспірантів, магістрів землевпорядних факультетів вищих навчальних закладів, викладачів, фахівців землевпорядного профілю та сільськогосподарського виробництва, працівників сфери державного управління земельними ресурсами, органів місцевого самоврядування..

**УДК 332.3.024:711.1/.3](477)  
ББК 65.9(4Укр)32-5+85.118(4Укр)**

*Відтворення всієї книги чи якої-небудь її частини  
будь-якими засобами або в якій-небудь формі, у тому числі в Інтернеті,  
без письмового дозволу авторів забороняється*