

## СУЧАСНІ ПРОБЛЕМИ ЗЕМЛЕУСТРОЮ ТА СПОСОБИ ЇХНЬОГО ВИРІШЕННЯ

**О. Мельничук**

Національний університет водного господарства та природокористування, м. Рівне

**П. Черняга**

Національний університет “Львівська політехніка”

**Ключові слова:** землеустрій, проблеми землеустрою, кадастровий план, функції землеустрою, проблеми землекористування.

### Постановка проблеми

На кафедрі землеустрою, геодезії та геоінформатики Національного університету водного господарства та природокористування (м. Рівне) проблеми землеустрою вивчають від початку земельної реформи. За цей період виконано значну кількість досліджень, за результатами яких підготовано публікації [4, 7, 8]. Проте доводиться констатувати, що, на жаль, кількість проблем, пов'язаних з використанням земель, зокрема, найцінніших та ринково привабливих та глибина цих проблем не зменшуються, а навпаки, збільшуються. Однозначно ефективних рецептів для кожного з регіонів України ми не дамо, проте спробуємо запропонувати своє бачення системного вирішення надзвичайно важливих народногосподарських проблем у сфері землеустрою.

### Зв'язок із важливими науковими і практичними завданнями

Розроблення теоретичних основ та практичних питань землеустрою є важливим завданням, від вирішення якого залежить успіх земельної реформи, формування ринкових економічних та земельних відносин.

### Аналіз останніх досліджень і публікацій, які стосуються вирішення цієї проблеми

Теоретичні, методологічні та прикладні аспекти землеустрою досліджено у наукових працях вчених різних наукових напрямів – землевпорядників, геодезистів, аграрників, економістів, географів, ґрунтознавців та інших фахівців. Вагомий внесок у розвиток сучасного землеустрою зробили вітчизняні вчені Д.І. Бабміндра, І.К. Бистряков, С.Ю. Булігін, М.Д. Волощук, В.Г. В'юн, В.В. Горлачук, М.Д. Гродзинський, Г.Д. Гуцуляк, Б.М. Данилишин, О.Л. Дорожинський, М.О. Володін, А.С. Даниленко, Д.С. Добряк, М.Г. Лихогруд, О.П. Канаш, М.О. Клименко, Л.В. Корнілов,

В.М. Кривов, А.А. Лященко, А.Г. Мартин, І.Р. Михасюк, Л.Я. Новаковський, С.О. Осипчук, Р.М. Панас, Л.М. Перович, О.С. Петраковська, А.Я. Сохнич, М.Г. Ступень, О.Г. Тараріко, В.М. Трегобчук, А.М. Третяк, М.А. Хвесик, П.Г. Черняга, А.Д. Юрченко та інші. Разом з тим, багато питань сучасного землеустрою залишаються проблемними, потребують аналізу та подальших наукових досліджень, адже нині спостерігається розвиток та поглиблення негативних процесів у сучасному землекористуванні. Тому і способи подолання повинні бути адекватними і охоплювати всі причетні галузі науки і практики.

### Невирішені частини загальної проблеми

На основі аналізу статистичної інформації, літературних джерел, вивчення стану справ на рівні сільських рад та адміністративних районів ми встановили, що в Україні ще не сформована ефективна система землекористування з виконанням заходів землеустрою. Окремі аспекти проблем землекористування та землеустрою досліджуються в багатьох роботах [3, 4, 5], проте їх узагальненої характеристики та класифікації поки не запропоновано.

### Постановка завдання

Метою статті є дослідження наявних проблем у сфері землеустрою, їх узагальнена класифікація та пошук способів вирішення.

### Виклад основного матеріалу дослідження

Проблеми у сфері землеустрою виникли з різних причин і мають різну природу. Звичайно, ми не зможемо охопити всі аспекти земельної реформи, одним із напрямів якої є землеустрій, однак наведемо наше бачення основних проблем, їх класифікацію та розглянемо їх детальніше. На наш погляд, можна виділити шість груп основних проблем землеустрою, хоч вони до певної міри переплітаються:

1. Теоретико-методологічні проблеми.
2. Нормативно-правові проблеми.
3. Екологічні проблеми землекористування.

4. Техніко-технологічні проблеми.
5. Організаційно-виробничі проблеми.
6. Інші суміжні проблеми.

**Теоретико-методологічні проблеми** виникли насамперед тому, що реформування земельних розпочалося без наперед підготовленої теоретичної бази. Як слушно зазначають автори у [3], об'єктивних передумов і можливостей розпочинати земельну реформу вже у перший рік існування незалежної держави не існувало. Земельна реформа лише проголошувалася складовою економічної реформи. Насправді ніякого наукового обґрунтування економічних, екологічних, соціальних, науково-технічних, організаційних і державно-правових перетворень, а також фінансових, матеріальних і кадрових ресурсів не було забезпечено. Не були визначені реформаторські кроки, обсяги робіт та строки їх виконання. Ми неодноразово на різних рівнях доводили необхідність прийняття Загальнодержавної програми використання та охорони земель. На ній повинна ґрунтуватися вся земельнопорядна документація та практика. В законодавчих актах [1, 2] чітко не визначені функції землеустрою. У [7] ми наводили своє бачення функцій, тому в цій статті зупинятися на них не будемо. Лише наголосимо, що їх необхідно дотримуватися і втілювати в життя. Потребує вдосконалення структура землеустрою. До сьогодні не сформовані важелі управління землекористуванням та державного регулювання земельних відносин за допомогою розроблення єдиних стандартів та нормативів щодо використання земель. Відсутні наукові прогнози розвитку територій за ієрархічними рівнями. Потрібно спрямувати зусилля на розроблення наукової концепції консолідації земель, розпорощених на дрібні парцели під час паювання. Вважаємо, що цю функцію повинна взяти на себе держава і викупити сільськогосподарські угіддя у згідних на продаж землі селян з метою створення державного земельного фонду. Згодом сільськогосподарські угіддя державної власності на конкурсній основі можна передавати в оренду. За їх екологічним станом повинен бути встановлений жорсткий державний контроль.

**Нормативно-правові проблеми землеустрою** полягають у відсутності Законів України "Про ринок земель", "Про зонування земель", "Про державний земельний кадастр", нормативів та стандартів щодо сталого землекористування, індикаторів допустимих навантажень на територію тощо. В окремих нормативно-правових актах відзначаються неузгодженості та суперечності. Юридичні процедури отримання

документів на право власності на землю вкрай заплутані та вимагають значних затрат часу.

На окрему увагу заслуговують питання щодо формування ринку земель сільськогосподарського призначення. Фактично такий ринок існує і призводить до розбазарювання земель за різними непрозорими схемами. Тому держава повинна проявити ініціативу, прийняти необхідні законодавчі акти, ввести жорсткий контроль і обмеження на ринкові операції. Насамперед важливо встановити нормативи щодо економічних санкцій у разі подібнення земельних ділянок, створення латифундій, заохочувати до викупу деградованих та малопродуктивних земель під заліснення чи залуження. Для повноцінного функціонування ринку земель має бути створена відповідна ринкова інфраструктура. До неї належить земельний банк, земельні біржі, оцінювальники землі та оцінні організації. Покупці земельних ділянок сільськогосподарського призначення повинні мати відповідну освіту, бізнес-план та обов'язково проект землеустрою, розроблений спеціалізованою земельнопорядною організацією, і забезпечувати лише цільове використання набутої у власність ділянки.

**Екологічні проблеми землекористування** є наслідком багаторічної недолугої політики у сфері землекористування, споживацького ставлення до землі. На території України екологічно розбалансований склад земельних угідь. Сільськогосподарські землі станом на 01.01.2007 року за даними Державного комітету України із земельних ресурсів становлять 71,1 %, з них сільськогосподарські угіддя – 69,7 %, а рілля – 53,8 %, що є одним з найвищих показників у Європі (див. таблицю). Лісами в Україні зайнято лише 17,5 % території, хоч екологічна рівновага та стійкість території досягається, за науковими дослідженнями багатьох вчених за показника близько 30 %. У проекті Паспорта Загальнодержавної програми використання та охорони земель (реєстраційний номер 5755) [6], який найреальніше відображав стан справ порівняно з наступними проектами з цих питань, зазначалося, що надмірне розширення площі ріллі на схилових землях призвело до порушення екологічно збалансованого співвідношення ріллі, природних кормових угідь, лісів та водойм, що негативно позначилося на стійкості агроландшафтів і зумовило значне техногенне навантаження на екосферу.

Великої шкоди земельним ресурсам, особливо сільськогосподарським угіддям, завдає водна та вітрова ерозія ґрунтів, яка є найважливішим фактором зниження продуктивності

земель, деградації агроландшафтів. Втрати продукції землеробства від ерозії перевищують 9–12 млн. тонн зернових одиниць щороку.

Середньорічний розрахунковий змив ґрунту з орних земель в Україні становить понад 15 тонн з гектара, втрати гумусу при цьому досягають 0,5 тонни, а поживних речовин – 0,6 тонни з гектара, що більше, ніж вноситься з добривами. Щороку через ерозію втрачається 460 млн. тонн ґрунту.

Загальна площа сільськогосподарських угідь, які зазнали згубного впливу водної ерозії, становить 13,3 млн. гектарів (32 %), зокрема 10,6 млн. гектарів орних земель. Еродовані землі становлять 4,5 млн. гектарів середньо- та сильнозмитих ґрунтів, з яких 68 тис. гектарів повністю втратили гумусовий горизонт.

Інтенсивно розвиваються процеси лінійного розмиву та яруутворення. Площа ярів становить 141,1 тис. гектарів, а їх кількість перевищує 500 тисяч. В окремих яружно-балкових системах інтенсивність ерозії перевищує середні показники від 10 до 20 разів.

Вітрової ерозії систематично зазнає понад 6 млн. гектарів земель, а в роки з пиловими бурями – до 20 млн. гектарів.

Щодо якісної характеристики земель держави спостерігається стала тенденція до погіршення стану (засоленість, солонцюватість, перезволоженість тощо). Так, 9,6 млн. гектарів сільськогосподарських угідь – це кислі ґрунти, з яких на середньо- і сильнокислі припадає відповідно 4,4 млн. та 5,2 млн. гектарів. Середньо- і сильносолонцюваті ґрунти займають 0,5 млн. гектарів сільськогосподарських угідь, а засолені – 1,7 млн. гектарів (4,1 %). Крім того, 1,9 млн. гектарів сільськогосподарських угідь займають перезволожені, 1,8 млн. – заболочені і 0,6 млн. гектарів – кам'яністі ґрунти. Значною є питома вага заболоченої та перезволоженої ріллі, загалом в Україні це 8 %, а в Закарпатській та Львівській областях – понад 60 відсотків.

Інтенсивне сільськогосподарське використання земель призводить до зниження родючості ґрунтів через їх переущільнення (особливо чорноземів), втрати структури, водопроникності та аераційної здатності з усіма екологічними наслідками.

Такий сумний стан земельних ресурсів України, особливо сільськогосподарських угідь, вимагає від фахівців землевпорядних, екологічних, агрономічних, меліоративних та інших спеціальностей вдумливого підходу до організації використання земель.

Необхідно наголосити, що дотримання науково обґрунтованих технологій використання земель дасть змогу знизити екологічні ризики їх використання.

Таблиця

**Порівняльна структура сільськогосподарських угідь України та інших країн світу [3]**

Країни	Загалом с.-г. угідь, млн. га	Рілля, млн. га	Природні кормові угіддя, млн. га	% природних кормових угідь у складі с.-г. угідь
Україна	41,6	32,5	7,9	19,0
Австрія	3,5	1,4	2,0	57,1
Білорусь	9,4	5,6	3,1	33,0
Велика Британія	17,6	5,7	11,1	63,1
Іспанія	30,2	13,7	10,3	34,1
Канада	73,4	45,7	27,9	38,0
Німеччина	17,1	11,8	5,2	30,4
Польща	18,7	12,6	4,0	21,4
Росія	210,2	122,6	78,0	37,1
Румунія	14,8	9,4	4,8	32,4
США	426,9	173,5	239,2	56,0
Франція	30,3	18,5	11,1	36,6
Швейцарія	1,6	0,4	1,1	68,8

**Техніко-технологічні проблеми землеустрою** проявляються у слабкій державній політиці щодо своєї території. Скорочено обсяги та зменшено кількість вишукувальних і проектних робіт із землеустрою. Порушується загалом прийнята у цивілізованому світі технологія геодезичних робіт щодо видавання документів, які посвідчують право власності та користування земельними ділянками. Окремі роботи із землеустрою виконуються без прив'язки до державної геодезичної мережі. Видавання державних актів на право приватної власності на землю в перші роки земельної реформи здійснювалася з прив'язкою до так званих твердих контурів, з розходженням до десятків метрів. Сьогодні цих контурів та реальних меж ні відновити, ні встановити геодезичними методами не можна. Ускладнюються проблеми землеустрою відсутністю якісних картографічних матеріалів. Жодним нормативним документом не передбачено переліку мінімальних одиничних заходів землеустрою.

**До організаційно-виробничих проблем землеустрою** належать недостатнє фінансове, кадрове та матеріально-технічне забезпечення землевпорядних робіт. Чітко не встановлені за ієрархічними рівнями джерела фінансування та не визначені індикатори їх результативності. Досі не виз-

начені в натурі межі земель державної, комунальної та приватної власності, прибудинкові території. Це дало б змогу збільшити надходження до бюджетів різних рівнів та спрямувати ці кошти на фінансування робіт із землеустрою. Організаційно-управлінською функцією є дієвий державний контроль за використанням та охороною земель. Хоч відповідна служба і створена, проте адекватної реакції на численні порушення земельного законодавства суспільство не отримує. Не завжди виваженою є кадрова політика стосовно землевпорядної служби на різних рівнях.

**Існують і інші проблеми землеустрою, які можна назвати суміжними.** Не визначені роль і місце державного земельного кадастру як забезпечувальної інституції землеустрою. Встановлений Земельним кодексом України перелік складових частин земельного кадастру та відповідних робіт за ними виконується не в повному обсязі. Насамперед це стосується кадастрових знімів та функціонування державної земельно-реєстраційної системи. Геодезичні дані кадастрових знімів під час видавання державних актів на право власності та право користування землею не контролюються регіональними підрозділами Центру державного земельного, що призводить до помилок під час виконання цього виду робіт, накладок та розбіжностей у визначенні меж суміжних земельних ділянок. У майбутньому це призведе до численних скарг власників цих земельних ділянок та судових позовів. Крім того, неякісні кадастрово-знімальні роботи доводиться виконувати заново. Такий стан справ не сприяє створенню та функціонуванню автоматизованої системи державного земельного кадастру.

Які ж вбачаються способи вирішення згаданих проблем? Методологічною основою сучасного землеустрою повинен стати системний підхід, орієнтований на вивчення складно організованих об'єктів, їх внутрішніх та зовнішніх зв'язків. Незаперечною є необхідність подальшого розвитку та удосконалення законодавчої бази землеустрою. Невідкладним є ухвалення Законів "Про ринок земель", "Про зонування земель", "Про державний земельний кадастр" і "Програми використання та охорони земель" з орієнтацією на ринкові економічні відносини. В сучасних умовах вимогою дня є створення баз даних та баз знань про земельні ресурси з інтеграцією в Національну інфраструктуру геопросторових даних з подальшим використанням інформаційних ресурсів під час здійснення землеустрою.

#### **Висновки**

Встановлено та класифіковано основні сучасні проблеми землеустрою. Запропоновано

способи їх вирішення. Подальші дослідження стосуватимуться конкретизації методів і моделей землекористування та землеустрою.

#### **Література**

1. Закон України "Про землеустрій" // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 36. – С. 282.
2. Земельний кодекс України // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 3, 4. – С. 27.
3. Земельні відносини в Україні: зб. інформ.-аналіт. матеріалів (1991–2010 роки) / В.П. Горбулін, Л.Д. Греков, А.Д. Юрченко та ін.; за заг. ред. В.П. Горбуліна. – 2-ге вид., переробл. і допов. – К.: Істина, 2010. – 136 с.
4. Корнілов Л.В., Черняга П.Г. Проблеми і напрями розвитку сучасного землеустрою / Л. Корнілов, П. Черняга // Землевпорядний вісник. – 2004. – № 1. – С. 14–19.
5. Новаковський Л.Я. Соціально-економічні проблеми сучасного землекористування / Л. Новаковський, М. Олещенко. – 2-ге вид., допов. – К.: Урожай, 2009. – 276 с.
6. Паспорт до проекту Закону України "Про Загальнодержавну програму використання та охорони земель". – <http://gska2.rada.gov.ua>.
7. Черняга П., Корнілов Л., Мельничук О. Ще раз про землеустрій / П. Черняга, Л. Корнілов, О. Мельничук // Сучасні досягнення геодезичної науки та виробництва. – 2005. – С. 336–345.
8. Черняга П.Г., Мельничук О.Ю., Корнілов Л.В., Німкович Р.С. Землеустрій як система оптимізації землекористування / П. Черняга, О. Мельничук, Л. Корнілов, Р. Німкович // Інженерна геодезія. – 2008. – № 54. – С. 225–231.

#### **Сучасні проблеми землеустрою та способи їхнього вирішення**

О. Мельничук, П. Черняга

Розглянуто сучасні проблеми у сфері землеустрою. Здійснена узагальнена класифікація та запропоновано способи їх вирішення.

#### **Современные проблемы землеустройства и пути их решения**

А. Мельничук, П. Черняга

Рассмотрены современные проблемы в сфере землеустройства. Осуществлена обобщённая классификация и предложены пути их решения.

#### **Current problems of land management and the ways of their solution**

A. Melnychuk, P. Chernyaha

The article considers the current problems in the area of land management. There was carried out general classification and were offered the ways of their solution.