

УДК 349.41

**В. Д. СИДОР**

### **ПРАВОВА ПРИРОДА ЗЕМЛЕУСТРОЮ**

*Досліджено правову природу землеустрою, що здійснюється з метою забезпечення раціонального використання та охорони земель, створення сприятливого екологічного середовища та поліпшення природних ландшафтів. Доведено, що землеустрій перестас бути тільки однією з функцій управління у сфері використання і охорони землі, а стає видом комерційної діяльності.*

**Ключові слова:** земельні відносини, землеустрій, земельні ресурси, ефективно використання земель, раціональна організація території.

#### **Сидор В. Д. Правовая природа землеустройства**

*Исследована правовая природа землеустройства, которое осуществляется с целью обеспечения рационального использования и охраны земель, создания благоприятной экологической среды и улучшения природных ландшафтов. Доказано, что землеустройство перестает быть только одной из функций управления в сфере использования и охраны земли, а становится видом коммерческой деятельности.*

**Ключевые слова:** земельные отношения, землеустройство, земельные ресурсы, эффективное использование земель, рациональная организация территории.

#### **Sydor Victoria D. Legal nature of organization of land exploitation**

*The publication is devoted to the study of the legal nature of organization of land exploitation for ensuring of the rational land use and land protection, creation of the environment and improvement of the natural landscape. Proved that land management is no longer just one of the functions of management in the use and protection of land and becomes kind of business.*

**Key words:** land relations, organization of land exploitation, land resources, efficient use of land, rational organization of the territory.

Проголошення Конституцією України землі основним національним багатством актуалізує проблему дослідження правової природи землеустрою. Слід зазначити, що правовий інститут землеустрою не є новим у земельному праві України. Проте, аналізуючи історію розвитку законодавства про землеустрій, слід підкреслити, що в радянський період землеустрій, будучи організаційно-правовим заходом щодо забезпечення раціонального використання та охорони земель, був ви-

ключно владною функцією держави. Правові відносини, пов'язані із землеустроєм, регулювалися інструкціями та наказами органів державної влади в галузі землекористування. Як міжгосподарський, так і внутрішньогосподарський землеустрій, а також інші землевпорядні дії здійснювалися державними організаціями за рахунок бюджетних коштів. У Основах земельного законодавства СРСР 1968 р., а також у всіх наступних земельних кодексах аж до Земельного кодексу України 1992 р., розділ про землеустрій завжди називався «Державний землеустрій». В умовах земельної реформи в Україні необмежене втручання держави в господарську діяльність землекористувачів стало несумісним з принципом їх господарської самостійності, а тому було визнано непридатним як метод регулювання земельних відносин.

У науці земельної реформи права проблеми правового регулювання відносин землеустрою досліджувалися такими вченими-правознавцями, як: П.Ф. Кулинич, Т.В. Лісова, В.В. Носік, В.І. Семчик, Н.І. Титова, М.В. Шульга та ін. Проте розвиток ринкових земельних відносин, включення земельних ділянок в обіг та інші важливі суспільні перетворення вимагають проведення додаткового вивчення правової природи землеустрою.

Розвиток земельної реформи торкнувся всіх земельних відносин, вносячи суттєві корективи в правове регулювання як відносин у галузі володіння, користування і розпорядження земельними ділянками, так і відносин у сфері управління земельними ресурсами. Істотних змін зазнали й відносини в галузі землеустрою. Якщо до початку земельної реформи 90-х років ХХ ст. землеустрій забезпечував реалізацію функції з управління в галузі використання та охорони земель, що знаходились у виключній державній власності, то нині землеустрій здійснюється на основі положень, закріплених Основним Законом, у тому числі різноманіття форм власності на землю, передбачених ч. 2. ст 14 Конституції України.

Правова природа землеустрою вивчалася і розглядалася з різних поглядів. Можна виділити дві основні точки зору на землеустрій: відповідно до першої землеустрій визнавався як сукупність дій щодо встановлення меж земельних ділянок як об'єктів землеустрою; згідно з другою – землеустрій розглядався як сукупність заходів, що мають економічний характер та забезпечують ефективне і раціональне управління земельними ресурсами. В обох випадках землеустрій розглядався як сукупність технічних дій, що мають прикладне значення. В цілому, існуючий підхід до правової природи землеустрою можна назвати техніко-економічним. Причину різноманітності поглядів на землеустрій як правове явище можна пояснити різними завданнями, які стояли в галузі регулювання земельних відносин у той чи інший період історії України.

До 1917 р. вивченню землеустрою були присвячені праці Б.С. Мартинова та С.П. Кавеліна. Слід особливо відзначити дослідження С.П. Кавеліна, який провів узагальнення чинних на той історичний період поглядів на правову природу землеустрою та обґрунтовано довів, що відсутність єдності у визначенні поняття «землеустрій» пов'язана з наближеністю його правової природи до інших галузей знань і галузей законодавства. Водночас він відмежовував поняття «поземельний устрій» як сукупність технічних дій щодо встановлення меж та «землеустрій» як економічні заходи, що забезпечують раціональне селянське землеволодіння<sup>1</sup>.

Проведені майже 100 років тому дослідження Б.С. Мартинова не втрачають своєї актуальності й сьогодні. Зокрема, слід погодитися з виділеними ним особ-

ливостями землеустрою. По-перше, це публічний характер землепорядних дій, який виявлявся в тому, що про проведення землепорядних дій у письмовому вигляді сповіщаються усі заінтересовані особи. Результати проведення таких дій після їх затвердження публікувалися спеціально уповноваженим державою органом. По-друге, однократність їх проведення. Однократність насамперед стосувалася проведення землепорядних дій щодо межування земельних ділянок. Встановивши межі земельних ділянок, держава здійснювала тільки регулювання дій власника з використання ділянки в таких межах у рамках, встановлених законом<sup>2</sup>. Такі особливості (публічність і однократність проведення землепорядних дій), на нашу думку, зберігають своє значення в сучасних умовах правового регулювання відносин у галузі землеустрою.

Після 1917 р. зберігався техніко-економічний підхід до землеустрою як явища правової дійсності. Землеустрій розглядався як інструмент регулювання земельних відносин. У радянський період розвитку України землеустрій також розглядався як земельно-технічний захід, спрямований на встановлення точних меж земельної ділянки із закріпленням їх спеціальними знаками, або як діяльність органів державної щодо зміни правового титулу землеволодіння. Землепорядні дії проводилися насамперед для забезпечення ведення сільськогосподарського виробництва, саме такі заходи були предметом досліджень у період монополії державної власності на землю. Зокрема, П.Д. Сахаров визначав землеустрій як сукупність суспільних відносин щодо організації використання землі як об'єкта володіння і господарювання<sup>3</sup>. Г.А. Аксененко під землеустроєм розумів систему державних заходів (дій), що забезпечують найбільш ефективне використання земельної території СРСР і окремих її частин в інтересах розвитку народного господарства і насамперед сільського господарства<sup>5</sup>.

Правову основу сучасного землеустрою становлять Конституція України, Земельний кодекс України, закони України «Про землеустрій», «Про державну експертизу землепорядної документації» та інші нормативно-правові акти. Земельний кодекс України в ст. 181 визначає землеустрій як сукупність соціально-економічних та екологічних заходів, спрямованих на регулювання земельних відносин та раціональну організацію території адміністративно-територіальних утворень, суб'єктів господарювання, що здійснюються під впливом суспільно-виробничих відносин і розвитку продуктивних сил<sup>5</sup>. На думку Т.В. Лісової, землеустроєм слід вважати систему правових норм, які спрямовані на регулювання суспільних відносин у сфері управління використанням і охороною земель та здійснення комплексу відповідних дій щодо виникнення і припинення права власності й права користування ними, забезпечення раціонального, сталого, екологічно збалансованого їх використання й охорони та мають за мету забезпечення гарантій прав на землю. Йдеться в тому числі про дії, які стосуються організації території адміністративно-територіальних утворень, раціонального використання й охорони земельних ділянок, формування нових і впорядкування існуючих або частин останніх і встановлення їх меж з метою забезпечення раціонального, екологічно збалансованого використання й охорони земель, створення сприятливого екологічного середовища й поліпшення природних ландшафтів<sup>6</sup>. З правового погляду, як вважає В.В. Носік, землеустрій включає певну сукупність юридичних фактів, з якими закон пов'язує виникнення, зміну, припинення прав на землю, земельних правовідносин, визначення правового режиму

земельних ділянок, окремих адміністративно-територіальних утворень, об'єктів навколишнього природного середовища<sup>7</sup>. Землеустрій як сукупність дій щодо організації раціонального використання земель починається з поділу їх на категорії. Встановлення меж земельних ділянок, при якому земельна ділянка отримує такі індивідуально визначені характеристики, як розмір та межі, має значення для: а) визначення змісту земельних прав і обов'язків правовласників земельних ділянок та інших об'єктів нерухомості; б) реалізації функцій з управління у сфері використання та охорони земель, включаючи і фіскальну функцію<sup>8</sup>.

Землеустрою підлягають усі землі, незалежно від їх цільового призначення, форм власності та господарювання, природного, господарського стану чи будь-яких інших факторів. Згідно зі ст. 2 Закону України «Про землеустрій» від 22 травня 2003 р. призначення землеустрою полягає у забезпеченні: а) реалізації державної політики щодо використання та охорони земель, здійснення земельної реформи, вдосконалення земельних відносин, наукового обґрунтування розподілу земель за цільовим призначенням з урахуванням державних, громадських та приватних інтересів, формування раціональної системи землеволодіння і землекористування, створення екологічно сталих агроландшафтів тощо; б) надання інформації для правового, економічного, екологічного і містобудівного механізмів регулювання земельних відносин на національному, регіональному, локальному і господарському рівнях шляхом встановлення особливого режиму та умов використання й охорони земель; в) встановлення і закріплення на місцевості меж адміністративно-територіальних утворень, територій природно-заповідного фонду та іншого природоохоронного призначення, оздоровчого, рекреаційного та історико-культурного призначення, меж земельних ділянок власників і землекористувачів; г) прогнозування, планування і організації раціонального використання та охорони земель на національному, регіональному, локальному і господарському рівнях; г) організації території сільськогосподарських підприємств, установ і організацій з метою створення просторових умов для еколого-економічної оптимізації використання та охорони земель сільськогосподарського призначення, впровадження прогресивних форм організації управління землекористуванням, удосконалення структури і розміщення земельних угідь, посівних площ, системи сівозміни, сінокосо- і пасовищезміни; д) розробки і здійснення системи заходів із землеустрою для збереження природних ландшафтів, відновлення та підвищення родючості ґрунтів, рекультивациі порушених земель і землювання малопродуктивних угідь, захисту земель від ерозії, підтоплення, висушення, зсувів, вторинного засолення, закислення, заболочення, ущільнення, забруднення промисловими відходами та хімічними речовинами тощо, консервації деградованих і малопродуктивних земель, запобігання іншим негативним явищам; е) організації території підприємств, установ і організацій з метою створення умов сталого землекористування та встановлення обмежень і обтяжень (земельних сервітутів) у використанні та охороні земель несільськогосподарського призначення; є) отримання інформації щодо кількості та якості земель, їхнього стану та інших даних, необхідних для ведення державного земельного кадастру, моніторингу земель, здійснення державного контролю за використанням та охороною земель. Землеустрій базується на таких принципах: дотримання законності; забезпечення науково обґрунтованого розподілу земельних ресурсів між галузями економіки з метою раціонального розміщення продуктивних сил, комплексного економічного і соціального розвитку регіонів, формування сприятливого навколишнього природ-

ного середовища; організації використання та охорони земель із врахуванням конкретних зональних умов, узгодженості екологічних, економічних і соціальних інтересів суспільства, які забезпечують високу економічну і соціальну ефективність виробництва, екологічну збалансованість і стабільність довкілля та агроландшафтів; створення умов для реалізації органами державної влади, органами місцевого самоврядування, фізичними та юридичними особами їхніх конституційних прав на землю; забезпечення пріоритету сільськогосподарського землеволодіння і землекористування; забезпечення пріоритету вимог екологічної безпеки, охорони земельних ресурсів і відтворення родючості ґрунтів, продуктивності земель сільськогосподарського призначення, встановлення режиму природоохоронного, оздоровчого, рекреаційного та історико-культурного призначення<sup>10</sup>.

У сучасних умовах раціональне використання землі як частини навколишнього природного середовища забезпечують також містобудівне планування, зонування, резервування земель. Землеустрій, містобудівне планування, зонування, резервування об'єднує один об'єкт – земля як частина навколишнього природного середовища, просторово-територіальний базис. Із включенням земельних ділянок у цивільний обіг виявлення правового значення землевпорядних дій, що проводяться під час містобудівного планування, зонування, резервування, дозволить забезпечити виявлення і опис важливих характеристик земельної ділянки як об'єкта прав. Це, в свою чергу, полегшить як проведення планування в галузі використання та охорони земель, так і формування цивілізованого ринку нерухомості, включаючи земельні ділянки.

Чинним земельним законодавством України передбачено, що розробниками документації із землеустрою є юридичні та фізичні особи, які отримали ліцензії на проведення робіт із землеустрою відповідно до закону. Розроблені, прийняті замовником і затверджені органами виконавчої влади або органами місцевого самоврядування проекти внутрішньогосподарського землеустрою зазвичай визнаються обов'язковими для виконання. Але така практика вимагає перегляду. Зокрема, на нашу думку, не можуть всі без винятку заходи, зазначені в проекті землеустрою, розглядатися як обов'язкові для господарства, а лише ті, обов'язковість виконання яких передбачена законом. У проекті можуть бути викладені рекомендації господарству, варіанти внутрішньогосподарських рішень, які повинні прийматися за власним розсудом самим господарством. Отже, затвердження проекту органами виконавчої влади або місцевого самоврядування слід визнати необхідним не тому, що всім проектним рішенням надається обов'язкова сила. Обов'язковість затвердження потрібна тому, що в ході проведення внутрішнього устрою території господарства часто потрібна зміна цільового призначення земель, що може бути здійснено лише з дозволу уповноважених органів, але не за бажанням організації–розробників проекту землеустрою. Якщо землеустрій проводиться за замовленням власника землі, але його результати не були затверджені уповноваженими органами, вони не можуть визнаватися обов'язковими для третіх осіб. Це стосується також результатів діяльності приватних землевпорядників, які для господарства можуть бути корисними, але можуть виявитися неоптимальними з точки зору публічних інтересів<sup>10</sup>. Майбутні правочини із землею не можуть відміняти прийнятих землевпорядних рішень. Орендар або інший правонаступник повинні бути в курсі того, що держава вимагає від власника землі. Це можливо лише за умови державної реєстрації проектів землеустрою, яка дозволяє

побачити легальне становище земельних відносин певного господарства. Якщо правочин здійснюється після затвердження проекту землеустрою і передбачає його переробку, то доцільно його реєструвати лише після виправлення даного проекту землеустрою.

Отже, відносини щодо формування земельних ділянок залишаються одними з найбільш проблемних з точки зору їхньої реалізації. Значними є часові та грошові витрати при здійсненні землевпорядних дій. Це, в свою чергу, ускладнює набуття і реалізацію законних прав на землю, створює суттєві труднощі під час захисту прав на землю. Одним з результатів перетворень у галузі землеустрою є те, що виконавчі органи державної влади звільняються від проведення деяких землевпорядних дій, що належать до функцій органів публічної влади, передаючи їх проведення приватним особам і організаціям. Чинне законодавство передбачає можливість проведення землевпорядних дій будь-якими особами. У такому разі землеустрій перестає бути тільки однією з функцій управління у сфері використання і охорони землі, а стає видом комерційної діяльності.

1. *Кавелин С.П.* Межевание и землеустройство. Теоретическое и практическое руководство: С чертежами и образцами делопроизводства. – М.: Изд. юрид. кн. магазина «Правоведение» И. К. Голубева, 1914. – С. 94-97. 2. *Мартынов Б.С.* Понятие землеустройства по положению 29 мая 1911 года // Журнал Министерства юстиции. – 1915. – № 9. – Ноябрь. – С. 80-81. 3. *Сахаров П.Д.* Землеустроительный процесс в СССР: Монография. – М.: Юрид. лит., 1968. – С. 73. 4. *Аксененок Г.А.* Право государственной собственности на землю в СССР: Монография. – М.: Госюриздат, 1950. – С. 242. 5. *Земельний кодекс України від 25 жовтня 2001 року // ВВР України.* – 2002. – №3-4. – Ст. 27. 6. *Лісова Т.В.* Правове регулювання землеустрою: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06; Нац. юрид. акад. України ім. Я. Мудрого. — Х., 2005. – С. 15. 7. *Носік В.В.* Землеустрій // Земельний кодекс України: Науково-практичний коментар / За заг. ред. В.І. Семчика. – К.: Ін Юре, 2007. – С. 700. 8. *Иванова Т.Г.* Проблемы правового регулирования землеустройства: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06; Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. – М., 2007. – С. 8. 9. *Про землеустрій: Закон України від 22 травня 2003 року // ВВР України.* – 2003. – № 36. – Ст. 282. 10. *Боголюбов С.А., Жариков Ю.Г., Галиновская Е.А.* Концепция развития земельного законодательства России // Черные дыры в Российском законодательстве. – 2002. – № 3. – С. 39.

УДК-349.6 + 630

**Г. А. ГАРВАРТ**

## **ДОМІНАНТИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ЛІСОВИМ ФОНДОМ УКРАЇНИ**

*Досліджено економічні, соціальні, політичні, екологічні, культурно-просвітницькі чинники, що впливають на формування та закріплення норм адміністративного права у сфері державного управління лісовим фондом України. Доведено наявність процесу екологізації управління лісовим фондом.*

---

© ГАРВАРТ Ганна Андріївна – здобувач кафедри адміністративного та фінансового права Національного університету біоресурсів і природокористування України