

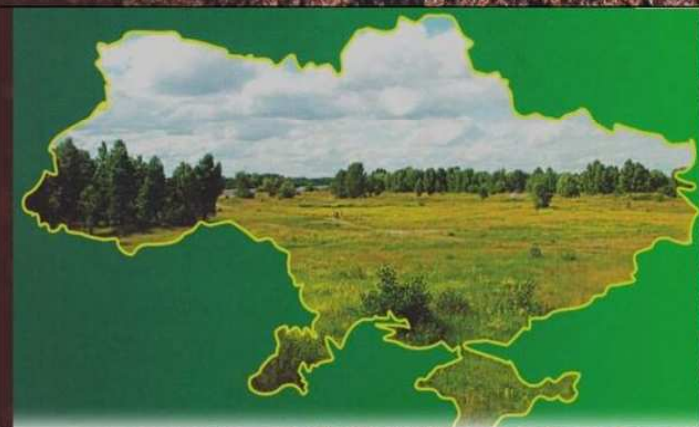
**Третяк А.М., Третяк В.М., Курильців Р.М.,  
Прядка Т.М., Третяк Н.А.**

## **Управління земельними ресурсами та землекористуванням:**

**базові засади теорії, інституціалізації, практики**

*Монографія під загальною редакцією Третяка А.М.*

*Земля - буквально земля під нашими ногами - це ресурс, що виснажується. Він складається з ґрунту, води, мінералів, рослин та тварин. Це невід'ємна частина нашої системи життєзабезпечення та ключовий елемент наших суспільних та економічних структур.*



*Здоров'я та стійкість наших земельних ресурсів багато в чому визначаються управлінськими методами, системами управління та змінами навколишнього середовища.*

**Третяк А.М., Третяк В.М., Курильців Р.М.,  
Прядка Т.М., Третяк Н.А.**

**Управління земельними ресурсами та  
землекористуванням:  
базові засади теорії, інституціалізації, практики**

**Монографія**

**Біла Церква – 2021**

## УДК 332.2:332.3

*Рекомендовано до друку вченою радою Білоцерківського національного аграрного університету  
(протокол № 7 від 30.08.2021 р.)*

*Рекомендовано до друку вченою радою Сумського національного аграрного університету  
(протокол № 2 від 24.09.2021 р.)*

### **Рецензенти:**

**Сакаль О. В.** доктор економічних наук, старший науковий співробітник, ДУ «Інститут економіки природокористування та сталого розвитку»

**Ковалишин О.Ф.** доктор економічних наук, доцент, професор кафедри земельного кадастру Львівського національного аграрного університету

### **Третяк, Антон Миколайович.**

**Т 66** Управління земельними ресурсами та землекористуванням: базові засади теорії, інституціоналізації, практики: монографія / А.М. Третяк, В.М. Третяк, Р.М. Курильців, Т.М. Прядка, Н.А. Третяк; [за заг. ред. А.М. Третяка]. – Біла Церква: «ТОВ «Білоцерківдрук», 2021. – 227 с.

### **ISBN 978-617-7367-**

Досліджено теоретичні засади управління земельними ресурсами та землекористуванням, зокрема, сутність «земля» в основі сталого розвитку та парадигма нової земельної політики, поняття, об'єкт та мета управління земельними ресурсами та землекористуванням, сутність управління земельними ресурсами і землекористуванням та їх особливості на державному, регіональному і місцевому рівнях, основні завдання, функції та методи управління земельними ресурсами та землекористуванням, основні принципи управління земельними ресурсами та землекористуванням. Розроблено основні засади земельної політики в галузі земельних відносин та використання і охорони земель, до яких віднесено такі основні стратегічні напрями земельної політики: приведення інституції власності на землю до конституційних вимог, перехід від поділу земель за категоріями до територіального їх зонування за типами (підтипами) землекористування, перехід на нову парадигму розвитку землевпорядкування і землеустрою та відновлення ролі держави у їх здійсненні, модернізація системи управління земельними ресурсами та землекористуванням. Обґрунтовано основні положення концепції сучасного управління земельними ресурсами та землекористуванням, зокрема, засади модернізації сучасного управління земельними ресурсами та землекористуванням, запровадження функціональних територій землекористування, формування стійкості землекористування до зовнішніх впливів, сільськогосподарська діяльність, направлена на екологізацію та капіталізацію землекористування, регулювання меж між міськими і сільськими територіями. Досліджено стратегічні напрями адміністрування екологізації та капіталізації землекористування, інституціональне середовище управління земельними ресурсами та землекористуванням та обґрунтовано основні засади визначення методів та інструментів управління земельними ресурсами та землекористуванням, метод та інструменти регулювання земельних відносин, метод та інструменти адміністрування землекористування, метод та інструменти землевпорядного проектування.

Для наукових працівників, аспірантів, фахівців землевпорядних, природоохоронних та інших управлінських органів виконавчої влади і місцевого самоврядування, викладачів та студентів вищих навчальних закладів.

### **ISBN 978-617-7367-**

© А.М. Третяк, В.М. Третяк, Р.М. Курильців,  
Т.М. Прядка, Н.А. Третяк, 2021

## ЗМІСТ

<b>ПЕРЕДМОВА.....</b>	<b>5</b>
<b>РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ УПРАВЛІННЯ ЗЕМЕЛЬНИМИ РЕСУРСАМИ ТА ЗЕМЛЕКОРИСТУВАННЯМ.....</b>	<b>7</b>
1.1. Земля в основі сталого (збалансованого) розвитку та парадигма нової земельної політики.....	7
1.1.1. <i>Земля як безцінний актив.....</i>	9
1.1.2. <i>Земля як приватна власність.....</i>	10
1.1.3. <i>Неринкова цінність земельних ресурсів.....</i>	11
1.2. Поняття, об'єкт та мета управління земельними ресурсами та землекористуванням.....	15
1.3. Сутність управління земельними ресурсами і землекористуванням та їх особливості на державному, регіональному і місцевому рівнях.....	21
1.4. Основні завдання, функції та методи управління земельними ресурсами та землекористуванням.....	25
1.5. Основні принципи управління земельними ресурсами та землекористуванням.....	31
1.6. Методологія трансформації державного управління земельними ресурсами та землекористуванням.....	34
<b>РОЗДІЛ 2. ОСНОВНІ ЗАСАДИ ЗЕМЕЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ В ГАЛУЗІ ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН ТА ВИКОРИСТАННЯ І ОХОРОНИ ЗЕМЕЛЬ ДЛЯ РОЗВИТКУ УПРАВЛІННЯ.....</b>	<b>43</b>
2.1. Основні стратегічні напрями земельної політики.....	43
2.2. Нейтралізація деградації земель.....	47
2.3. Приведення інституції власності на землю до конституційних вимог.....	53
2.4. Перехід від поділу земель за категоріями до територіального їх зонування за типами (підтипами) землекористування.....	58
2.5. Розвиток територіально-просторового планування землекористування.....	59
2.6. Перехід на нову парадигму розвитку землевпорядкування і землеустрою та відновлення ролі держави у їх здійсненні.....	62
2.7. Модернізація системи управління земельними ресурсами та землекористуванням.....	65
<b>РОЗДІЛ 3. ОСНОВНІ ПОЛОЖЕННЯ КОНЦЕПЦІЇ СУЧАСНОГО УПРАВЛІННЯ ЗЕМЕЛЬНИМИ РЕСУРСАМИ ТА ЗЕМЛЕКОРИСТУВАННЯМ.....</b>	<b>70</b>
3.1. Засади модернізації сучасного управління земельними ресурсами та землекористуванням.....	70
3.2. Запровадження функціональних територій землекористування.....	81
3.3. Формування стійкості землекористування до зовнішніх впливів.....	87
3.4. Сільськогосподарська діяльність, направлена на екологізацію та капіталізацію землекористування.....	90
3.5. Регулювання меж між міськими і сільськими територіями.....	97
<b>РОЗДІЛ 4. ОСНОВНІ ЗАСАДИ РОЗВИТКУ ПІДСИСТЕМИ</b>	<b>99</b>

<b>АДМІНІСТРУВАННЯ ЗЕМЛЕКОРИСТУВАННЯ.....</b>	
4.1. Теоретичні засади формування адміністрування землекористування як основи управління земельними ресурсами.....	99
4.2. Адміністрування відносин власності на землю як основа управління земельними інтересами.....	109
4.3. Контроль як регулюючий інструмент адміністрування використання та охорони земель.....	111
4.4. Зонування земель та землевпорядні регламенти як інструменти адміністрування землекористування.....	121
4.4.1. Загальні положення.....	121
4.4.2. Зонування земель за типами (підтипами) землекористування.....	123
4.4.3. Землевпорядні регламенти.....	126
4.5. Розбудова системи адміністрування землекористування у напрямку надання геопросторових послуг.....	130
<b>РОЗДІЛ 5. ІНСТИТУЦІОНАЛЬНЕ СЕРЕДОВИЩЕ УПРАВЛІННЯ ЗЕМЕЛЬНИМИ РЕСУРСАМИ ТА ЗЕМЛЕКОРИСТУВАННЯ.....</b>	139
5.1. Загальні засади формування системи управління земельними ресурсами та землекористуванням.....	139
5.2. Правовий статус землі, землеволодіння і землекористування.....	148
5.3. Система землеволодіння і землекористування.....	149
5.4. Земельно-кадастровий облік як інформаційна база управління земельними ресурсами та землекористуванням.....	154
5.5. Система територіально-просторового планування розвитку землекористування.....	163
5.6. Оцінка, оподаткування та земельний ринок.....	173
5.7. Організаційні структури управління земельними ресурсами та землекористуванням.....	177
<b>РОЗДІЛ 6. ОСНОВНІ МЕТОДИ ТА ІНСТРУМЕНТИ УПРАВЛІННЯ ЗЕМЛЕКОРИСТУВАННЯ.....</b>	187
6.1. Основні засади визначення методів та інструментів управління землекористуванням.....	187
6.2. Метод та інструменти регулювання земельних відносин.....	189
6.3. Метод та інструменти адміністрування землекористування.....	195
6.4. Метод та інструменти землевпорядного проектування.....	200
<b>ВИСНОВКИ.....</b>	205
<b>СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ.....</b>	213

## ПЕРЕДМОВА

В умовах глобалізації економічних процесів, розширення регіональної інтеграції, що посилюється зростання антропогенного впливу на земельні та інші природні ресурси, а також пошуку шляхів поліпшення середовища життєдіяльності людей територіальне планування стає все більш затребуваним і дієвим інструментом в реалізації цілей і завдань сталого (збалансованого) розвитку. Його відмінна риса – інтегруюча роль, яка об'єднує в єдине ціле зусилля всіх сфер господарської діяльності та управління, спрямовані на досягнення економічної ефективності, соціального благополуччя та екологічної безпеки на конкретних територіях.

Земельні ресурси є найважливішим структурним елементом будь-якого суспільства, але їх вплив на якість життя розуміється і оцінюється абсолютно різними і часто суперечать один одному способами. Меншість розбагатіла в результаті екологічно нераціонального використання і масштабної експлуатації земельних ресурсів, причому пов'язані з цим конфлікти посилюються. Ми досягли етапу, на якому зобов'язані усунути ці протиріччя і переглянути методи планування, використання та управління земельними ресурсами. Наша здатність прийти до компромісу в масштабах територій регіону та територіальних громад в кінцевому підсумку буде визначати майбутнє земельних ресурсів – ґрунту, води і біологічного різноманіття, а також успіх або неуспіх зусиль, спрямованих на скорочення бідності, забезпечення безпеки продовольства і водних ресурсів, зведення до мінімуму наслідків зміни клімату і адаптацію до таких наслідків. Дійсно, спільне управління земельними та іншими природними ресурсами визнано чинником, що сприяє досягненню більшості цілей щодо сталого (збалансованого) розвитку.

Економічні зміни в Україні визначили вектор розвитку управління земельними ресурсами та землекористуванням, так як земля, крім її традиційних властивостей (засіб виробництва, територіальний базис, природне тіло і ін.) стала об'єктом правовідносин і об'єктом нерухомості. За останній час значні зміни відбулися в організації землекористування, насамперед, створено правову основу для розвитку багатокладності економіки, ліквідована монополія державної власності на землю як засіб виробництва, змінилася роль держави в управлінні земельними ресурсами та землекористуванням. Тому виникла необхідність вдосконалення теоретичних і інституціональних положень управління земельними ресурсами землекористуванням, що дозволяють підвищити безпеку людей, зменшити деградацію земель, активізувати капіталізацію землекористування, що дозволить збільшити оподатковувану базу і збір бюджетних доходів, залучити інвестиції в розвиток території територіальних громад і регіонів, створити ефективну систему забезпечення прав гарантій для суб'єктів земельних відносин. Основними складовими управління земельними ресурсами та землекористуванням є інституціональне середовище, регулювання земельних відносин,

адміністрування землекористування, територіально-просторове планування використання і охорони земель, землеустрій та землевпорядкування, державний земельний кадастр та інші заходи.

У підготовці монографії прийняли участь науковці Білоцерківського національного аграрного університету, зокрема А.М. Третяк (Передмова, розділ, 1, 2, 3, 4, 5, 6 та висновки) та Т.М. Прядка (розділ, 1, 2, 3, 4, 5, 6), Сумського національного аграрного університету, а саме В.М. Третяк (розділ, 1, 2, 3, 4, 5, 6), Національного університету «Львівська політехніка», а саме Р.М. Курильців (розділ, 1, 3, 4, 6) та Державної установи «Інститут економіки природокористування та сталого розвитку Національної академії наук України», а саме Н.А. Третяк (розділ, 1, 2, 3, 4, 5, 6).

## РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ УПРАВЛІННЯ ЗЕМЕЛЬНИМИ РЕСУРСАМИ ТА ЗЕМЛЕКОРИСТУВАННЯМ

### **1.1. Земля в основі сталого (збалансованого) розвитку та парадигма нової земельної політики**

В даний час на земельні ресурси чиниться величезний тиск, і очікується, що в подальшому він буде тільки посилюватися: протистояння між попитом на переваги, що забезпечуються земельними ресурсами (*продовольство, вода і енергія*), і послугами, що підтримують і регулюють всі життєві цикли на Землі, відчувається все сильніше. Значна частина природних екосистем деградує: протягом останніх 30 років в Україні не ведеться якісний облік земель, спостерігається стійка тенденція до зниження продуктивності, що пов'язана головним чином з характером використання земельних і водних ресурсів, особливо у сільському господарстві, та методами управління. Скорочення біологічного різноманіття і зміна клімату піддають функціональність і продуктивність земель ще більшій небезпеці: велика ймовірність, що збільшення викидів вуглецю, високі температури, зміна характеру розподілу кількості опадів, ґрунтова ерозія, посилення нестачі води вплинуть на придатність земель для виробництва продуктів харчування і проживання людей. Деградація земель знижує стійкість до стресових впливів з боку навколишнього середовища: підвищення уразливості, особливо сільської частини населення, може посилити конкуренцію за обмежені природні ресурси і стати причиною міграції, нестабільності та конфліктів.

Масштаби трансформації сільських районів в останні десятиліття були безпрецедентними: за дослідженнями Т. Осташко тільки за останні 10 років (станом на 2018 р.) кількість сільських жителів скоротилася приблизно на 16% [71]. Економічно активного сільського населення від 15 до 70 років зараз 5,6 млн осіб при загальній чисельності 13 млн.

Неефективна продовольча система загрожує здоров'ю населення України і екологічній раціональності: як і інші способи землекористування, які призводять до деградації і забруднення і націлені на короткострокові результати, сучасні технології виробництва, розподілу і споживання продовольства абсолютно не сприяють вирішенню існуючих національних проблем. Розширюється прірву між виробництвом і споживанням, а також виникають з цього масштаби втрати / утилізації продуктів харчування ще більше прискорюються темпи зміни характеру землекористування, деградації земель і знищення лісів. Для господарського використання залучено понад 92% території України. Рівень розораності складає 54% (*у розвинутих країнах Європи – не перевищує 35%*). Така ситуація призвела до порушення екологічно збалансованого



співвідношення сільськогосподарських угідь, лісів та водойм, що негативно вплинуло на стійкість агроландшафтів і зумовило значне техногенне навантаження на екологічну сферу. Понад 1,1 млн га підлягають консервації, 143,4 тис. га – порушених земель, які потребують рекультивації, та 315,6 тис. га малопродуктивних угідь [72]. Найбільш істотним фактором зниження продуктивності земель і зростання деградації агроландшафтів є водна ерозія. Від неї постраждали 13,3 млн га (32%), зокрема 10,6 млн га орних земель. Землекористування України характеризується як стабільно нестійке, а в 6-ти областях – нестабільне [82]. Отже землекористування України перебуває в екологічно кризовому стані, що суттєво впливає на здоров'я людей.

Існуюча модель агропромислового бізнесу приносить вигоду одиницям і шкоди більшості: селяни стикаються з величезними проблемами через деградацію земель, відсутність безпеки землеволодіння і глобалізації продовольчої системи, в результаті якої перевага віддається концентрованим, великомасштабним і високомеханізованим господарствам.

В процесі здійснення земельної реформи зросли обсяги великомасштабних придбань земельної власності. Так станом на 2021 р., за даними Держгеокадастру України [5], більше сотні юридичних осіб та більше 1500 фізичних осіб мали земельні ділянки у власності більше 100 га (8 юросіб та 13 фізосіб більше 1000 га), тоді як згідно діючого земельного кодексу України (*пункт 13 перехідних положень*) [12] дозволялося мати у власності не більше 100 га за виключенням – площа може бути збільшена у разі успадкування земельних ділянок за законом. Все це підсумки наших окремих рішень, що збільшують загальнонаціональну кризу земельних ресурсів: незалежно від того, представляємо ми споживачів, виробників, корпорації або уряд, традиційний підхід до бізнесу в сільськогосподарському секторі не допоможе впоратися з цією проблемою.

Земля є основним ресурсом, оскільки без неї не можна підтримувати життя на Землі. У суспільстві земля виконує багато функцій. З точки зору фізичної точки зору, це простір, куди люди переміщуються і створюють житло та звідкіля вони отримують продукти харчування та воду. З екологічної точки зору, вона відіграє дуже важливу роль у стратегіях розмноження та виживання багатьох існуючих видів і занадто часто викликає те саме, що сторона воює з стороною, а сусід враждає з сусідом. З економічної точки зору, це фундамент, на якому будується благополуччя. З юридичної точки зору, це абстрактна сукупність майнових прав, а з соціальної та культурної точки зору, це стержневий корінь, яка підпитує людей духовно. Це основний ресурс, без якого не може існувати ні одна країна. Але чому турботливе відношення до землі має істотне значення для нинішнього та майбутніх поколінь.

Роль землі в економіці кожної країни не завжди очевидна, але дуже важлива. Без захищених прав на землю не може бути стійкого розвитку. 20 % валового внутрішнього продукту (ВВП) в більшості країн поступає від землі, нерухомості та будівництва.

Земля має багато атрибутів, з кожним з яких потрібно обходитись обережно, якщо

передбачається зробити розвиток сталим (збалансованим). Щоб це отримати, країна повинна мати хороший облік земель: облік прав власності, щоб захистити власність; облік вартості, щоб забезпечити справедливість при оподаткуванні земель та справедливість у примусовому відчуженні земель для державних цілей; облік землекористування, щоб забезпечити ефективне управління ресурсами та стійкість.

### ***1.1.1. Земля як безцінний актив***

Незалежно від того, яким активом – приватним чи державним – є земельні ресурси, вони володіють потенціалом для надання повного набору товарів та послуг; це включає в себе впровадження мінімуму останніх змін клімату в межах країни та її регіонів, регулювання водопостачання в масштабах ландшафтів та підтримку виробництва продуктів харчування в місцевих масштабах. Природні і штучні екосистеми підтримують місцевих жителів, забезпечуючи засоби для існування, а також дозволяють громадам рости і процвітати. Земля – це безцінний, але в той же час обмежений ресурс, тому що товари і послуги, що надаються нею так чи інакше є обмеженими. Для справедливого розподілу прав землекористування недостатньо просто встановити, кому належить земля і як її слід використовувати. Методи управління земельними ресурсами часто призводять до наслідків, які виходять далеко за межі таких територій; тому землевласники все частіше стикаються з обмеженнями, що стосуються використання або управління земельними ресурсами та спрямованими на захист численних екосистемних послуг, які забезпечуються завдяки цим землям. Більш широкий погляд на численні функції і послуги, що забезпечуються земельними ресурсами (а саме, переваги для людей і інших видів біоти), а також на процес присвоєння їм цінності дозволяє припустити, що в майбутньому фермери та інші особи, які здійснюють управління земельними ресурсами, стануть відігравати все більшу роль в регулюванні землекористування і пов'язаних із землею ресурсами.

Для захисту і розвитку земельних ресурсів як безцінного активу важливо враховувати, що права, винагороди та обов'язки є основою сталого управління земельними ресурсами. Землекористувачам та особам, що здійснюють управління земельними ресурсами, часто потрібні стимули, щоб забезпечувати надання пов'язаних з їх землями товарів і послуг, в тому числі тих, які виходять за межі ринку – збереження біологічного різноманіття, водопостачання, захист від повеней або уловлювання вуглецю. З приводу обсягу компенсацій, які територіальні громади повинні надавати землевласникам за користування екосистемними послугами, продовжують вестися суперечки, але навіть при досягненні консенсусу щодо розміру виплат залишається ряд практичних проблем, які стосуються того, як повинні нараховуватися ці компенсації [252]. І у багатьох країнах довгострокова продовольча безпека і економічне зростання в значній мірі залежать від сталого управління природним капіталом, що базуються на земельних ресурсах.

Земельні ресурси завжди були тісно пов'язані з розвитком людства; їх економічна функція – це тільки один пункт з широкого переліку. Земля – це унікальний, цінний і непорушний ресурс, представлений в обмеженій кількості і забезпечує численні переваги для суспільства. Це основоположне джерело засобів до існування, яке цінується за блага для людей вище і нижче рівня земної поверхні. Земля є стратегічним соціально-економічним активом, особливо в бідних суспільствах, де найчастіше і виживання, і процвітання досі в значній мірі залежать від контролю і доступу до земельних ресурсів. Саме з цієї причини земельні ресурси пов'язані зі складною системою питань, від найбільш тісних зв'язків з економікою до символічних зв'язків з несправедливістю всієї системи в цілому.

Земля є стратегічним соціально-економічним активом, особливо в бідних суспільствах, де населення у значному ступені залежності від контролю та доступу до земельних ресурсів. Саме по цій причині земельні ресурси пов'язані зі складною питань, від найбільш важливих зв'язків з економікою до символічних зв'язків з невідповідністю всієї системи в цілому. Земля – є центральним елементом різноманітних і складних соціальних відносин між виробництвом і споживанням.

### ***1.1.2. Земля як приватна власність***

Земля як приватна власність – це відносно недавнє явище, що зустрічається в одних культурах частіше, ніж в інших. У багатьох країнах уряд досі контролює великі земельні ділянки, хоча найбільш продуктивні з них перерозподілялися або продавалися як приватна власність окремим особам і корпораціям, що спостерігається і до цього часу. Придбання земель державою і приватними юридичними особами [203] може привести до руйнівних наслідків для людей, які традиційно проживають на таких землях, але не мають офіційних прав або прав власності [214].

Хоча земельні ресурси завжди були надійним активом з унікальною цінністю, виняткові політичні і правові системи, що заохочують приватну власність, змінили ставлення людей до землі, особливо в міських та інших високоцінних економічних районах [229]. Великі ділянки земель у всьому світі змінили власників у результаті операцій з різним ступенем контролю і офіційного визнання, хоча робляться спроби просувати добровільні керівні принципи, що визначають управління правами землеволодіння [196].

У деяких країнах, що розвиваються протягом декількох останніх десятиліть спостерігалася виражена консолідація земельних володінь, так що тепер привласнення прав власності вважається нормою і тісно пов'язане з підвищенням добробуту. Історично склалося так, що багато сільських райони в усьому світі, які традиційно належали і управлялися місцевими громадами в рамках систем звичайних прав власності на землю, пізніше були придбані державами. Зовсім недавно багато країн приступили до здійснення процесу відмови від державного контролю над земельними

ресурсами, що передбачає повернення земель аборигенних народів і місцевим общинам [121; 226].

Люди, що живуть в розвинених країнах, розраховують, що права власності на землю будуть чітко визначені, зареєстровані і захищені, а підтримку таких прав забезпечуватимуть органи управління земельними ресурсами. Проте, в більшій частині розвинених країн індивідуальні права власності не визнаються, а права на природні ресурси часто розподіляються між різними користувачами в місцевих общинах [165]. Більш того, навіть в таких системах паралельного землекористування надання загального доступу може відрізнятись в залежності від часу року [192].

### 1.1.3. Неринкова цінність земельних ресурсів

Багато народів визначають свою культуру і цінності в контексті територій, які вони населяють. У корінних народів історично склався тісний і глибокий зв'язок із землею [205].

Земля надає переваги, які виходять за рамки простих економічних або фінансових вигод, пов'язаних з сільським, лісовим господарством або гірничодобувною промисловістю. *Землі повсюдно цінуються за їх невід'ємне і неймовірне значення з точки зору релігії, духовності, естетики і можливостей для відпочинку* (рис. 1.1).

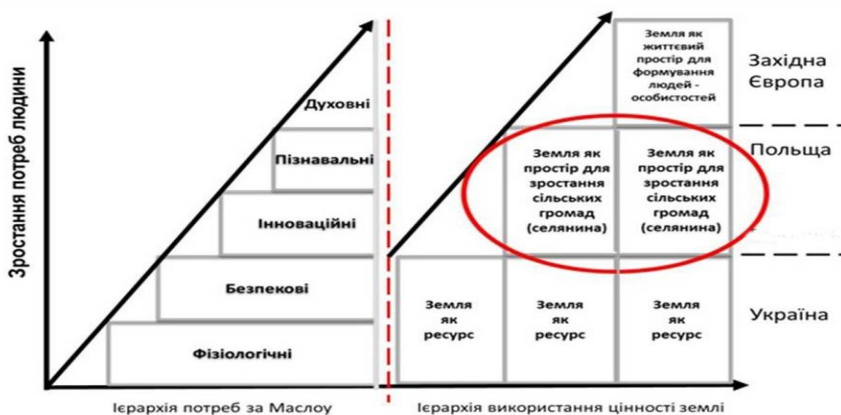


Рисунок 1.1. Характеристика цінностей землекористування за Маслоу

Люди ставляться до земель як до об'єктів, цінність яких істотно перевищує їх мінову вартість. На національному рівні практично всі країни світу визнали частину своїх територій, що охороняються законами, які необхідно взяти під охорону протягом необмеженого часу. Ці охоронювані території і води забезпечують спадщину, якою зможуть скористатися майбутні покоління. Перші національні парки в Африці, Індії, Австралії та Сполучених Штатах, як і в Україні, були створені в кінці XIX століття. На

сьогоднішній день приблизно 15% поверхні суші і внутрішніх вод у всьому світі вважається особливо охоронюваними територіями – це свідчить про те, що світ став серйозно дбати про збереження біологічного різноманіття та екосистемні послуги, а також величі і краси ландшафту. Все більша кількість територій визнається охоронюваними на міжнародному рівні. Організація Об'єднаних Націй недвозначно заявила, що земля містить в собі важливі цінності, які мають значення набагато значніше фінансового. Об'єкти всесвітньої спадщини Організації Об'єднаних Націй з питань освіти, науки і культури, що включають як культурні, так і природні комплекси, залишаються важливим символом визнання культурної, соціальної і духовної цінності наших земель. На сьогоднішній день більш ніж 1000 об'єктів присвоєно статус об'єктів всесвітньої спадщини; 200 з них класифікуються як природні або багатofункціональні. Вважається, що ці природні об'єкти є «вище явище природи, яке служить важливим природним місцем існування для збереження біологічного різноманіття в умовах живої природи» [122].

*Таким чином, розуміння того, що кількість природних ресурсів, наявних в нашому розпорядженні, обмежена, а також визнання важливості цих ресурсів для нашого виживання і підвищення обізнаності про теми, з якими вони виснажуються і знищуються, сформувало абсолютно нову парадигму в громадських дискусіях. Збільшення кількості питань, пов'язаних з екологією та стосуються стійкості природних систем і їх компонентів, пов'язане з широким рядом академічних дисциплін. Зміна клімату стало основною рушійною силою, яка впливає на використання земельних ресурсів та управління ними, але в той же час і залежить від них, роблячи зв'язок землі з усіма аспектами безпеки людства ще міцнішою.*

Ця рушійна сила продовжує набирати обороти в світовому і національному масштабах. Напередодні конференції «Ріо + 20», через два десятиліття після переломного Саміту Землі, що пройшов в 1992 році в Ріо-де-Жанейро, Конвенцією по боротьбі з опустелюванням Секретаріату Організації Об'єднаних Націй була представлена масштабна програма по досягненню нейтрального балансу деградації земельних ресурсів до 2030 року [238]. Порядок денний Організації Об'єднаних Націй в галузі сталого розвитку на період до 2030 року, прийнятий в 2015 році, містить ряд цілей сталого розвитку (ЦСР), що сприяють більш доцільному використанню земельних ресурсів, регулювання та планування землекористування. Зокрема, цілі сталого розвитку (ЦСР) [168] приділяють велику увагу необхідності розширення перетворюючих практик управління та спрямовані на «захист, відновлення і сприяння відповідальному використанню наземних екосистем, відповідальне управління лісами, боротьбу з опустелюванням, припинення і усунення наслідків деградації земель, а також припинення втрати біологічного різноманіття» [242]. Підстав сумніватися в тому, що планета досягне критичної точки в результаті нинішніх практик використання наших

земельних ресурсів та управління ними, дуже мало. Попит на ці ресурси буде тільки зростати. *Стале землекористування в рівній мірі стосується як забезпечення захисту продуктивних земель для майбутніх поколінь, так і надання соціальних і економічних можливостей сьогодні. Дотримання такого балансу залишається насущним завданням ХХІ століття.*

*Отже, для забезпечення більш безпечного майбутнього необхідне шанобливе ставлення до обмежень у використанні земель.* Необхідно міркувати з точки зору шанобливого ставлення до обмежень, а не з точки зору обмежень для зростання: чи вдасться вжити невідкладних заходів без шкоди для якості життя в сьогоднішній або наших прагнень в майбутньому; інформоване і відповідальне прийняття рішень поряд з простими змінами в нашому повсякденному житті може посприяти економічному зростанню і одночасно зменшенням існуючих тенденцій до деградації земель. Для реалізації нового порядку денного щодо землекористування права і переваги повинні бути пов'язані з відповідальністю: підвищення безпеки землеволодіння, а також відповідні стимули і винагороди є найважливішими факторами, які допомагають виробникам впроваджувати і поширювати більш відповідальні методи управління земельними ресурсами. Від нашої здатності до досягнення балансу переваг і недоліків в масштабах країни, регіону та територіальної громади в кінцевому підсумку буде залежати подальша доля земельних ресурсів: спільне збереження природи, управління земельними, водними та іншими природними ресурсами, а також відновлення їх продуктивності є ключовими елементами, які необхідні для вирішення завдання нейтралізації деградації земель, і служать важливим стимулом, що сприяє досягненню більшості цілей сталого розвитку.

З 1990-х років численні цінності природного, в тому числі земельного, капіталу посіли центральне місце в дискусії, пов'язаній з Цілями розвитку на наступне тисячоліття (2000 – 2015 рр.) та поточними Цілями сталого розвитку (2015 – 2030 рр.). Обґрунтована оцінка екосистемних функцій та послуг (*тобто з погляду переваг для людства*) могла б зменшити деякі з наслідків прямих рушійних сил шляхом просування більш цілісного підходу до управління земельними ресурсами; в якому властиво обговорення конкурентних компромісів у рамках соціальної, політичної та адміністративної основи для спільної оцінки безпосередніх та непрямих переваг.

В цілому, зміна режимів землекористування, що призводить до деградації земель, а пов'язана з ним втрата земельних функцій обумовлена безліччю елементів, що взаємодіють на всіх рівнях від місцевого до глобального [159]. Протягом найближчих десятиліть зниження доступності продуктивних земель посилюватиметься за рахунок конкуренції режимів землекористування [179]. Рушійні сили деградації земель можна розділити на два види: (I) прямі або наближені рушійні сили та (II) непрямі або базові рушійні сили. *Прямі рушійні сили* – це діяльність людини, безпосередньо пов'язана із змінами режиму землекористування та стану земель [167]. *Непрямі рушійні сили*

складніше піддаються виявленню чи кількісній оцінці, а визначення їх впливу в основному залежить від економічних та соціальних показників, а також від аналізу тенденцій [176].

До критичних рушійних сил деградації земель, які повинні враховуватися при формуванні системи управління земельними ресурсами та землекористуванням, відносяться:

- сільське господарство та лісівництво;
- урбанізація;
- розвиток інфраструктури;
- виробництво енергії;
- видобуток корисних копалин глибинним та поверхневим способами.

На рисунку 1.2 приведено всесвітній огляд сучасних систем управління земельними ресурсами.

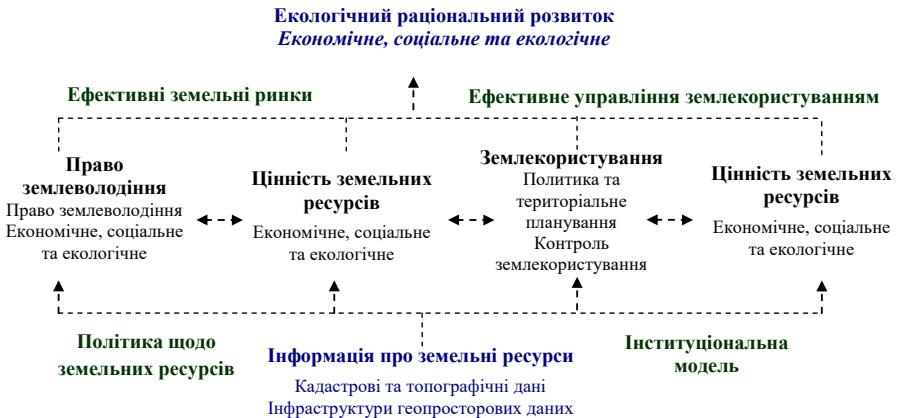


Рисунок 1.2. Всесвітній огляд сучасних систем управління земельними ресурсами [145]

Передбачувані втрати від урбанізації у період між 2000 та 2030 рр. становитимуть **від 1,6 до 3,3 млн. га** високородючих сільськогосподарських угідь на рік [179]. Крім безпосереднього використання («вилучення») земель, «екологічний слід» міських поселень поширюється далеко за їх межами [212].

**Продумане планування землекористування** – це необхідні заходи, які приймаються в правильному місці і в правильних масштабах: багатофункціональний підхід до земельних ресурсів передбачає більш раціональний розподіл земель, що збільшує ефективність споживання ресурсів і скорочує втрати; такий підхід базується на принципах участі, узгодження і співпраці. Сьогоднішні сміливі рішення і інвестиції

визначають якість життя населення країни в майбутньому: численні підходи, технології і методи управління, що будуть розглянуті нами, служать своєчасним нагадуванням про перевірені економічно доцільні способи землекористування, які дозволять забезпечити успішне і більш безпечне майбутнє, засноване на правах, винагороді і повазі до наших дорогоцінним земельних ресурсів.

## **1.2. Поняття, об'єкт та мета управління земельними ресурсами та землекористуванням**

Згідно статті 1 закону України «Про охорону земель» [61] *земельні ресурси* – це сукупний природний ресурс поверхні суші як просторового базису розселення і господарської діяльності, основний засіб виробництва в сільському та лісовому господарстві. Відповідно управління земельними ресурсами охоплює весь спектр суспільних відносин – від соціального до економічного, правового, екологічного та інших видів управління. Тому *управління земельними ресурсами* – це систематичний, свідомий, цілеспрямований вплив держави і суспільства на земельні відносини та процес землекористування. Це дія заснована на пізнанні об'єктивних закономірностей з метою забезпечення раціонального і ефективного функціонування процесу використання та охорони земельних ресурсів країни. Під раціональним використанням землі (*екологічно раціональним землекористуванням*) розуміється найбільш ефективний (*з точки зору забезпечення потреб людей і суспільства в цілому*) спосіб її використання з урахуванням конкретних природних, економічних соціальних, інституціональних і політичних умов відповідно до об'єктивно існуючих принципів взаємодії суспільства і природи. Згідно статті 1 закону України «Про охорону земель» [61] *земля* – це поверхня суші з ґрунтами, корисними копалинами та іншими природними елементами, що органічно поєднані та функціонують разом з нею.

В рамках взаємодії «суспільство-природа» виділяються наступні аспекти раціонального використання землі: *природно-біологічний*, пов'язаний з вивченням функціонування землі як компонента природного комплексу і середовища для рослин і живих організмів; *соціально-економічний*, що відображає вплив на використання землі соціальних процесів і політики держави, земельних відносин, що формують економічну сторону використання землі як ресурсу; *технологічний*, пов'язаний з вивченням техніко-технологічного впливу на землю, технології її використання, зв'язку раціонального використання земельних ресурсів з науково-технічним прогресом; *інституціональний*, пов'язаний з вивченням ролі та значення правової та організаційної діяльності держави в організації і здійсненні раціонального використання і охорони земельних ресурсів (*екологічно раціонального землекористування*).

Тому *управління земельними ресурсами та землекористуванням як дії на процес розподілу (перерозподілу) земель і земельних ділянок та організації*



**використання і охорони земель та інших природних ресурсів (землекористування) є складно організованою системою.** Воно здійснюється багатьма методами і засобами, є предметом вивчення багатьох наук і включає наступні аспекти:

✚ політичний, що забезпечує виконання земельної політики із соціальних, економічних, екологічних та інституціональних завдань держави щодо раціонального використання земельних та інших природних ресурсів;

✚ адміністративно-управлінський, пов'язаний з формуванням системи органів держави та місцевого самоврядування щодо управління земельними ресурсами і землекористуванням, розмежуванням їх компетенцій, організації виконання ними взаємоузгоджених функцій;

✚ інституційний, що забезпечує раціональне використання та охорону земель і інших природних ресурсів на підставі правових норм і правил, закріплених в законодавчих актах та збережених в традиціях;

✚ науковий, пов'язаний з розробкою науково обґрунтованих рекомендацій з управління земельними ресурсами та землекористуванням з урахуванням досягнень науково-технічного прогресу і новацій;

✚ економічний, який визначає умови ефективного використання земель і інших природних ресурсів;

✚ впроваджувальний, пов'язаний з розробкою і здійсненням новацій з економічних, соціальних та інших важелів та інструментів щодо раціонального використання та охорони земель і інших природних ресурсів.

Відповідно управління земельними ресурсами та землекористуванням є результатом певного поєднання об'єктивних і суб'єктивних факторів. Одночасно земля, як природне тіло, розвивається за своїми законами, що також надає певний вплив на форми і методи управління. Тому при виконанні функції управління необхідно враховувати основні властивості землі (простір з його рельєфом, що створює певну форму поверхні землі; ґрунт з його родючістю; природну рослинність; гідрографічні та гідрогеологічні властивості землі, ґрунти з їх характеристиками, техногенні фактори) в комплексі з економічними та інституціональними умовами розвитку землекористування.

Отже, **управління земельними ресурсами та землекористуванням як дії на процес розподілу (перерозподілу) земель і земельних ділянок та організації їх використання і охорони має комплексний характер, оскільки торкається інтересів багатьох суб'єктів земельних відносин.** Це вимагає від органів управління системного підходу до формування процесу використання і охорони земельних та інших природних ресурсів (*формування екологічно раціонального землекористування*), пов'язувати вирішення організаційно-технологічних умов з можливими еколого-економічними наслідками. Таким чином, в основі управління земельними ресурсами та землекористуванням лежать загальні соціальні, екологічні та економічні закони, притаманні будь-якій соціально-економічній формації, а також закони природи.

Реалізація соціально-економічного та екологічного аспектів є внутрішньою (глибинною) стороною змісту управління земельними ресурсами та землекористуванням. Зовнішня (видима) сторона змісту управління представляється як сукупність інституціональних, господарських, техніко-технологічних заходів держави з управління системою землекористування [95].

Сучасні економічні, екологічні, соціальні та інституціональні умови розвитку системи економічно-ефективного, екологічно-безпечного та соціально-збалансованого землекористування в Україні висунули ряд нових напрямків розширення змісту терміна *«система землекористування»* [95], зокрема:

1) землекористування – елемент інституціонально-поведінкового механізму економіки країни, її регіонів та територій територіальних громад;

2) землекористування – елемент механізму інвестиційно-інноваційної діяльності;

3) землекористування – елемент підвищення природно-ресурсного потенціалу території;

4) землекористування – елемент соціально-екологічного механізму;

5) землекористування – елемент організаційного та землевпорядно-правового механізму управління земельними та іншими природними ресурсами і земельно-майновими комплексами;

6) землекористування – елемент фінансово кредитного механізму.

Відповідно, сутність *управління земельними ресурсами та землекористуванням* можна відобразити у виді логічно-змістовної моделі (рис. 1.3).

Дії щодо розподілу (перерозподілу) земель та земельних ділянок і прав на них реалізуються щодо адміністративно-територіальних утворень, складових екологічної мережі, зонування земель за типами (підтипами) землекористування, екологічного та інших видів зонування, відведення земельних ділянок тощо.

Управління землекористуванням здійснюється законодавчими, виконавчими органами влади та місцевого самоврядування, які регулюють земельні відносини і визначають загальну стратегію розвитку землекористування, інституційну та господарську діяльність і т. д. Зміст діяльності виконавчо-розпорядчих органів з управління земельними ресурсами та землекористуванням полягає в плануванні, землевпорядкуванні та землеустрої екологічно раціонального землекористування, встановлення норм і порядку розподілу і перерозподілу земель та земельних ділянок і прав на них, організації їх використання та охорони (*в т.ч. прав*), оперативного розпорядчої та контрольно-наглядової діяльності. Сучасні мета, завдання та функції управління земельними ресурсами формуються українським суспільством в даний час.

*Об'єктом* управління є весь земельний фонд України, її адміністративно-територіальних утворень, земельні ділянки окремих суб'єктів земельних відносин, що відрізняються за характером використання, правовим статусом, а також земельні ділянки загального користування.



Рисунок 1.3. Логічно-змістовна модель сутності управління земельними ресурсами та землекористуванням

**Предметом** управління є процеси розподілу (*перерозподілу*) земель та земельних ділянок і прав на них, організації використання землі і інших природних ресурсів, які в межах певної території забезпечують все різноманіття потреб його жителів. Різноманіття потреб призводить до різноманіття способів використання земель, що підлягають управлінню. До числа таких способів відносяться:

- ◆ здійснення територіальної організації використання землі і інших природних ресурсів в межах в межах територій суб'єктів землекористування, (*планування, зонування, землеустрою, землевпорядкування та ін.*);

- ◆ інженерно-інфраструктурне забезпечення процесу використання та охорони земель і інших природних ресурсів (*інженерні комунікації тощо*);

- ◆ встановлення правового статусу земель та інших природних ресурсів і нерухомого майна (*власність, користування, оренда, обмеження, обтяження*);

- ◆ встановлення напрямків і видів використання землі та інших природних ресурсів (*функціональне та дозволене використання*);

- ◆ впровадження економічно і екологічно ефективних технологій використання та охорони землі та інших природних ресурсів;

- ◆ аналіз природного та економічного стану земель та інших природних ресурсів;

- ◆ проведення інших заходів, що впливають на статус і стан земель та інших природних ресурсів.

На створення та функціонування системи управління, крім об'єкта і предмета, впливають мета і завдання управління, які формуються суспільством з урахуванням існуючого рівня розвитку суспільства та його економіки. Між об'єктом, предметом, цілями і завданнями управління існують досить тісні взаємозв'язки. Так, мета і завдання формуються з урахуванням стану об'єкта і предмета управління, а вже сформовані мета і завдання при їх реалізації формують об'єкт і предмет управління. Основною **метою управління** земельними ресурсами є забезпечення потреб суспільства, що задовольняються на основі використання властивостей землі. Мета відображає перспективний стан земельних та інших природних ресурсів та процесу їх використання. Саме використання землі та інших природних ресурсів виникає при безпосередньому впливі суспільства або окремих суб'єктів на землю. При цьому у кожного такого впливу є певна мета, пов'язана зі споживанням конкретних властивостей землі. Суспільство не в змозі повністю контролювати цілі окремих суб'єктів земельних відносин через їх масовість і різноманітність, тому управління цими процесами означає встановлення загальних правил і меж землекористування. Такі межі створюються за допомогою встановлених і юридично оформлених (*у вигляді правових норм*) правил землекористування, що регламентують земельні відносини і режим землекористування. Ці положення характерні для будь-якої форми і режиму землекористування і є загальними для всієї різноманітності системи земельних

відносин. У конкретний період часу мета може мати виражений акцент: соціальний, економічний, екологічний або їх комбінації, оборонно-безпековий суспільний. На першому етапі здійснення земельної реформи [105] на території міст і селищ, наприклад, переважав соціальний ефект – коли проголошувалося максимально можливе задоволення соціальних потреб жителів (*часто без забезпечення їх економічної і екологічної ефективності*). В даний час в умовах розвитку ринкової економіки відбулася переорієнтація на врахування економічного аспекту, тобто досягнення максимуму економічного ефекту, який часто набуває вигляду максимуму грошових надходжень до бюджету і окупності витрат без урахування соціальної складової. За новою авторською парадигмою управління земельними ресурсами та землекористуванням має бути направлено на екологічну раціональність землекористування та збалансований його розвиток.

Отже, основною метою управління земельними ресурсами та землекористуванням є створення і функціонування системи земельних відносин і землекористування, що дозволяє при забезпеченні досить високого рівня екологічних та соціальних умов життя, розвитку ефективної підприємницької, громадської та іншої діяльності, формуванні умов збереження і відновлення властивостей землі і інших природних ресурсів, забезпечити всі види безпеки життєдіяльності людей (рис. 1.4) та отримати максимум надходження фінансових коштів у державний, регіональний та місцевий бюджети.

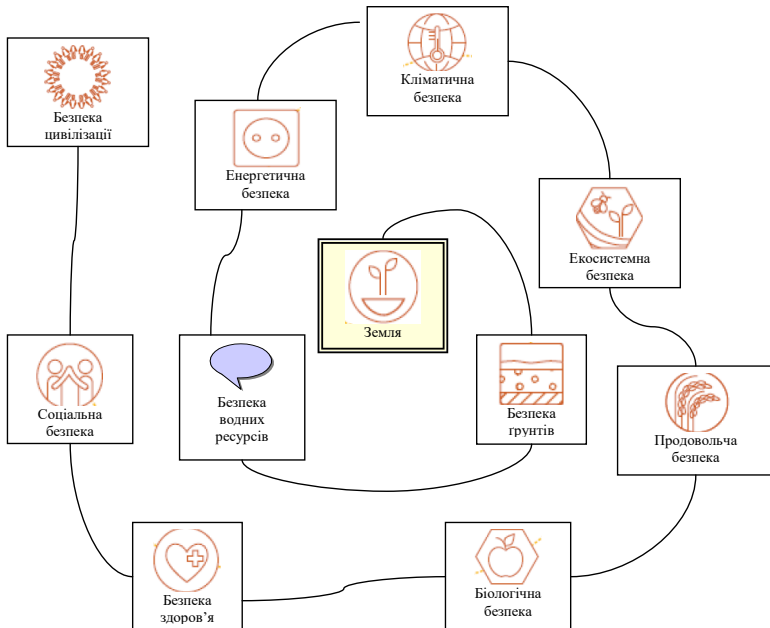


Рисунок 1.4. Схема масштабів безпеки життєдіяльності людей [178]

Суб'єкти управління земельними ресурсами та землекористуванням поділяються на суб'єкти, що здійснюють державне, місцеве і внутрішньогосподарське управління, починаючи від держави, як суб'єкта земельних відносин і завершуючи конкретною юридичною особою або громадянином. Згідно положень Земельного кодексу України суб'єктами управління земельними ресурсами та землекористуванням є:

- органи виконавчої державної влади;
- органи місцевого самоврядування;
- юридичні особи та громадяни.

### **1.3. Сутність управління земельними ресурсами і землекористуванням і його особливості на державному, регіональному і місцевому рівнях**

Державне управління земельними ресурсами і землекористуванням може бути поділені на загальне та відомче (галузеве) управління. Загальне державне управління здійснюється державними органами загальної та спеціальної компетенції і має територіальний характер. Воно поширюється на всі землі в межах певної території (України в цілому, області, адміністративного району, територіальної громади) незалежно від категорії земель та суб'єктів права на земельну ділянку. Відомче (галузеве) управління землекористуванням, яке здійснюється міністерствами, Національною та галузевими академіями наук будується за принципом підвідомчості підприємств, організацій, яким надано землі. Цей вид управління не залежить від територіального розміщення відомчих земель. Особливістю відомчого управління є не компактності розташування підвідомчого землекористування конкретного міністерства (наприклад, Мінприроди України).

Міське управління здійснюється органами самоврядування і може мати також як загальний, так і спеціальний характер. Міське управління землекористуванням комунальної власності здійснюється на території територіальних громад в межах законодавчих норм. Приватне (внутрішньогосподарське) управління здійснюється власниками землі та землекористувачами (в тому числі орендарями земельних ділянок). Створення системи державного управління земельними ресурсами та землекористуванням є основним завданням, вирішення якого дозволить створити механізм регулювання земельних відносин.

В управлінні земельними ресурсами та землекористуванням мають місце суттєві відмінності, які пов'язані із різними цілями і процесом управління земельними ресурсами як економічною функцією власника (держави) та процесом управління землекористуванням як функцією організації використання земельних ділянок фізичними та юридичними особами. Залежно від специфіки землі, категорій земель і земельних ділянок, їхнього правового режиму виявляються й форми відносин прав

власності на землю, які потребують диференційованих підходів до управління земельними ресурсами та землекористуванням. У системі управління земельними ресурсами недостатньо визначити суб'єкт і об'єкт права власності за допомогою набору прав власності на землю, але також важливо визначити способи управління держави – власника та їх вищих управляючих, а також питому вагу їх повноважень. Наприклад, одна і та ж земельна ділянка матиме різні форми прояву земельних відносин в економічному, соціальному та екологічному аспектах у одного і того ж суб'єкта власності залежно від кількості і поєднання прав, якими цей суб'єкт наділений. Отже, для землі як ресурсу характерна множинність значень і способів функціонування.

Головна сьогодні проблема – не оборот землі в чистому виді, а, насамперед, забезпечення екологічно раціонального використання й охорони земельних ресурсів через перерозподіл землі за допомогою визначених управлінських і землепорядних інструментів та механізмів. Виходячи зі ситуації, що склалася в сучасному, особливо сільськогосподарському та природоохоронному, землекористуванні України, нами ще в 2013 р. [89] запропоновано використати визначену міжнародними фахівцями [146] комплексну багатофункціональну модель управління земельними ресурсами як план переходу від існуючої класичної системи управління земельними ресурсами до багатофункціональної. Зокрема, ця система реалізує принципи **«від загального до часткового»** при проведенні земельної політики держави і підтримує державний інтегрований підхід до землеустрою, який включає усі види діяльності, пов'язані з управлінням земельними і природними ресурсами, необхідні для сталого розвитку територій [146].

Тому виходячи із того, що в Україні до теперішнього часу управління земельними ресурсами здійснюється по класичній моделі (*моделі Радянського Союзу «зверху – вниз»*) та враховуючи положення державної земельної політики заявленої в Земельному кодексі України (2001 р.) (*стаття 5 «принципи земельного законодавства»*) і в законі України «Про державний земельний кадастр» (*стаття 2 – «Державний земельний кадастр ведеться з метою інформаційного забезпечення органів державної влади та органів місцевого самоврядування, фізичних та юридичних осіб при управлінні земельними ресурсами»*) а також те, що згідно статті 10 «Об'єктами Державного земельного кадастру є обмеження у використанні земель та земельна ділянка») в Україні повинна запроваджуватися модель **комплексної багатофункціональної системи управління земельними ресурсами та землекористуванням**. Вона, як новітня система третього типу, дозволить вирішувати питання ефективності використання земельних ресурсів та розвитку землекористування в порядку **«від загального до часткового»** (від національного рівня до місцевого) та **«від часткового до загального»** (від земельної ділянки до території країни), тобто в діалектичній єдності.

Таку систему української моделі управління земельними ресурсами та землекористуванням можна представити таким чином (рис. 1.5).

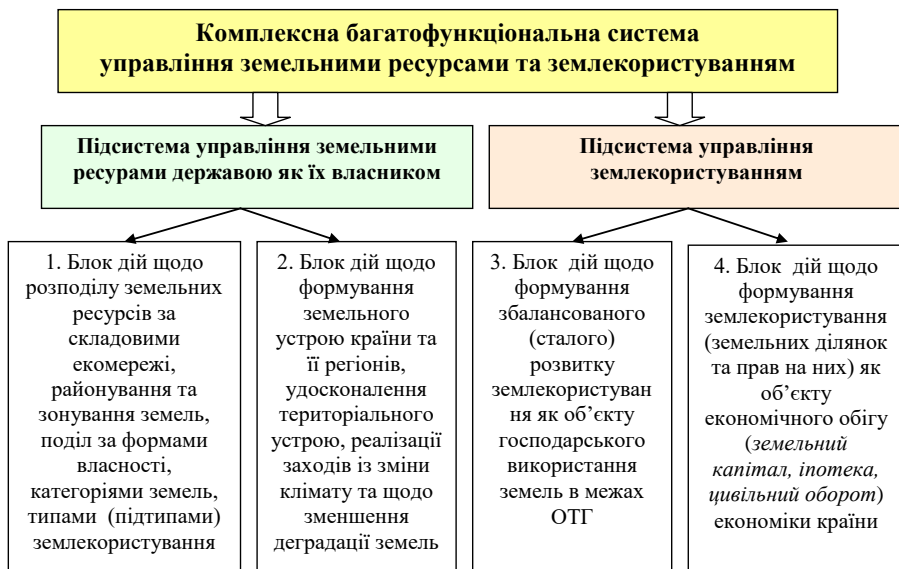


Рисунок 1.5. Логічно-змістовна модель комплексної багатofункціональної системи управління земельними ресурсами в Україні

Підсистема управління земельними ресурсами державою як їх власником [109] базується на принципі «від загального до часткового» а підсистема управління землекористуванням на принципі «від часткового до загального». Відповідно підсистеми управління земельними ресурсами – виконує на загальнодержавному, регіональному, місцевому (території територіальних громад) та частково локальному рівнях такі функції:

а) дії щодо реалізації політики держави щодо науково обґрунтованого перерозподілу земель, формування раціональної системи землеволодіння і землекористування, створення екологічно сталих ландшафтів і агросистем;

б) дії щодо прогнозування, планування, організації раціонального використання та охорони земель на національному, регіональному рівнях та на місцевому зонування земель за типами (підтипами) землекористування в межах територій територіальних громад а також узгодження державних, регіональних, громадських і особистих інтересів у цій сфері;

в) дії щодо інформаційного забезпечення правового, економічного, екологічного і містобудівного механізму регулювання земельних відносин на національному, регіональному і частково місцевому рівнях;

г) дії щодо формування та встановлення на місцевості меж адміністративно-



територіальних утворень, територій з особливим природоохоронним, рекреаційним і заповідним режимами;

д) дії щодо розробки системи заходів по формуванню землекористування природоохоронних, рекреаційних, оздоровчих та територій виробництва екологічно чистої продукції, збереженню і поліпшенню природних ландшафтів;

В другій підсистемі управління землекористуванням – виконує на місцевому та господарському рівні такі функції:

а) дії щодо здійснення заходів на територіях територіальних громад та землеволодінь і землекористувань із прогнозування, планування, організації раціонального використання та охорони земель, формування просторової і змістовної (*із впорядкування території*) бази екологічно раціонального землекористування, його капіталізації, іпотечного кредитування під заставу землі і її поліпшень, цивільного обігу земельних ділянок та прав на них на місцевому і господарському рівнях;

б) дії щодо реалізації політики держави із науково обґрунтованого формування системи сталого (збалансованого) землекористування на територіях територіальних громад та землеволодінь і землекористувань;

в) дії щодо інформаційного забезпечення правового, економічного, екологічного і містобудівного механізму регулювання земельних відносин шляхом розробки пропозицій по встановленню особливого режиму і умов використання земель на місцевому і господарському рівнях;

г) дії щодо формування та встановлення на місцевості меж земельних ділянок власників і землекористувачів, обмежень у використанні земель, земельних сервітутів;

ґ) дії щодо організації територій сільськогосподарських підприємств із створенням просторових умов, що забезпечують еколого-економічну оптимізацію використання та охорони земель сільськогосподарського призначення, розроблення форм землекористування на різних правах на землю, встановлення нормативів співвідношення та інтенсивності використання земельних угідь, системи сівозмін, сінокосо- і пасовищезмін;

д) дії щодо розробки системи заходів по відновленню і підвищенню родючості ґрунтів, рекультиватії порушених земель і землюванню малопродуктивних угідь, захисту земель від ерозії, підтоплення, висушення, зсувів, вторинного засолення і заболочення, ущільнення, забруднення промисловими відходами і хімічними речовинами та інших видів деградації, по консервації деградованих і малопродуктивних земель, попередженню інших негативних явищ;

е) дії щодо організації територій несільськогосподарських підприємств, організацій і установ з метою створення умов ефективного землекористування та обмежень і обтяжень у використанні земель тощо.

Таким чином, складовими комплексної багатofункціональної системи управління земельними ресурсами та землекористуванням є *дві підсистеми: управління*

**земельними ресурсами державою як їх власником та управління землекористуванням**, а також виходячи із структури ринково адаптованої української моделі земельного устрою, які характеризуються чотирма блоками:

1) блок дій щодо розподілу земельних ресурсів за складовими екомережі, районування та зонування земель, поділ за формами власності, категоріями земель, типами (підтипами) землекористування;

2) блок дій щодо формування земельного устрою країни та її регіонів, удосконалення територіального устрою, реалізації заходів із зміни клімату та щодо зменшення деградації земель;

3) блок дій щодо формування збалансованого (сталого) розвитку землекористування як об'єкту господарського використання земель в межах територій територіальних громад;

4) блок дій щодо формування землекористування (земельних ділянок та прав на них) як об'єкту економічного обігу (*земельний капітал, іпотека, цивільний оборот*) економіки країни.

#### **1.4. Основні завдання, функції та методи управління земельними ресурсами та землекористуванням**

Завдання управління земельними ресурсами та землекористуванням на національному та кожному територіальному рівні поділяються на завдання законодавчих і виконавчих органів влади. У зв'язку з поділом земель на категорії з різним основним цільовим їх використанням діяльність галузевих міністерств, відомств і установ з управління земельними ресурсами та землекористуванням характеризується системою як загальних, так і спеціальних функцій. Ці функції і завдання реалізуються усіма суб'єктами управління, мають суттєві відмінності з урахуванням умов життєдіяльності конкретних регіонів і перспектив їх розвитку. Тому необхідно диференціювати завдання центрального органу виконавчої влади з управління земельними ресурсами, для відомств з управління землекористуванням і регіонів, що дозволить визначити місце і роль кожного суб'єкта управління, уникнути дублювання в їх діях або пропусків в системі управління за важливими процесами землекористування.

В розділі 1.1 висвітлено проблеми використання земельних ресурсів в Україні і достатньо знаємо про заходи, які необхідно вжити, щоб забезпечити стійкість землекористування країни для наступних поколінь, використовуючи надані природою грандіозні можливості для екологічно раціонального зростання і формуючи більш безпечне майбутнє. Питання полягає в наступному: чи можемо ми прискорити перехід від сьогоденної *«ери зрабездів»* до *«ери поваги»*, яка передбачає шанобливе ставлення до біофізичних обмежень?

Для настання нової *«ери поваги»* потрібна трансформація існуючих способів

споживання, виробництва, праці і співіснування, яка допоможе впоратися з серйозним тиском на земельні ресурси і відповідними екологічними проблемами. Стан земельних ресурсів тісно пов'язаний з усіма аспектами людської безпеки сьогодні і в майбутньому (див. рис. 1.4).

Очевидно, що наступні кілька десятиліть будуть мати вирішальне значення для формування і реалізації нового фундаментального порядку денного, спрямованого на перетворення. Тому посилення безпеки прав землеволодіння і досягнення соціальної справедливості в розподілі земельних ресурсів і ренти від їх використання стануть важливим кроком на шляху до довгострокового вдосконалення управління земельними ресурсами.

Відповідно, до основних завдань державного управління земельними ресурсами можна віднести:

1) Забезпечення реалізації багатофункціонального підходу до організації використання земельних ресурсів: визначення пріоритетів та досягнення балансу між потребами різних зацікавлених сторін в масштабах великих територій з одночасним урахуванням місцевих особливостей землекористування, попиту на земельні ресурси і їх стану для забезпечення повного спектра товарів і послуг. Територіально-просторове планування розвитку землекористування [102] допоможе визначити типи (підтипи) та види землекористування, які забезпечать максимальне задоволення потреб людей при збереженні ґрунту, води і біологічного різноманіття для майбутніх поколінь.

2) Формування стійкості земельних ресурсів та землекористування до зовнішніх впливів: підвищення адаптаційної здатності співтовариств і екосистем завдяки поєднанню природоохоронних заходів, сталого управління і відновлення земельних ресурсів. Існує безліч інструментів і практик для захисту функціональності, продуктивності і різноманіття природних і керованих систем землекористування, які можуть допомогти звести до мінімуму наслідки зміни клімату та інших впливів на природні ресурси, а також адаптуватися до таких наслідків.

3) Регулювання сільськогосподарської діяльності, націленої на численні переваги: оптимізація найкращого набору екосистемних послуг, пов'язаних з виробництвом продовольства. Це вимагає фундаментальної зміни методів сільськогосподарської діяльності для отримання більш широкого ряду соціальних, екологічних і економічних переваг в результаті управління земельним капіталом, зокрема, для України реалізація нетрадиційного землекористування [230; 232].

4) Регулювання меж між міськими територіями і сільськими територіями: формування нового підходу до територіально-просторового планування землекористування для зведення до мінімуму наслідків неконтрольованого розростання міст і розвитку інфраструктури. Міста, призначені для забезпечення стійкості в масштабах більш широких територій, можуть скоротити природоохоронні витрати, пов'язані з транспортом, продовольством, водою і енергією, і запропонувати нові

можливості для підвищення ефективності використання ресурсів.

5) Недопущення сумарних втрат: створення стимулів для екологічно раціонального споживання природних ресурсів і видобутку природного сировини. Вирішення завдання нейтралізації деградації земель або недопущення сумарних втрат функціональних і продуктивних земель дозволить збільшити кількість послуг, що надаються на місцях, і зменшити небажані екологічні та соціальні наслідки за межами таких територій.

б) Створення сприятливих умов: забезпечення умов, необхідних для трансформації управління на місцевому рівні, що призведе до істотних змін у цілому по країні. До них відносяться сприяння основоположним соціальним і економічним умовам та організаціям, які дозволять забезпечити успішне і більш стабільне майбутнє, засноване на правах, винагороди та повазі до наших дорогоцінних земельних ресурсів.

Державне управління земельними ресурсами здійснюється шляхом:

а) розробки та реалізації законодавчих та нормативно-правових актів, стратегій земельної політики, моделей земельного устрою, державних та галузевих стандартів, норм і правил, державних і регіональних програм розвитку земельних відносин або використання та охорони земель, а також окремих заходів і рішень органів державної влади;

б) проведення державної планувальної, фінансової та інвестиційної політики;

в) здійснення заходів територіально-просторового планування розвитку землекористування, землеустрою та землевпорядкування із забезпеченням вимог законодавства та нормативно-методичних документів;

г) забезпечення механізму економічного стимулювання охорони і раціонального використання земельних ресурсів;

д) контролю за станом земель, раціональним їх використанням та охороною, притягнення до відповідальності винних у порушенні і законодавства;

е) державного ліцензування, сертифікації і страхування землекористування;

ж) забезпечення просвітництва і пропаганди.

Для вирішення поставлених завдань необхідно забезпечити виконання наступних основних умов:

1. Розробити необхідні нормативно-правові акти з регулювання земельних відносин та розвитку екологічно раціонального землекористування відповідно до Конституції України.

2. Прийняти законодавчі акти, що регулюють земельні відносини в інших галузях економіки та природокористування і забезпечити відповідність цих законів із земельним законодавством.

3. Створити на державному рівні землевпорядні, економічні, правові та організаційні умови для регулювання використання та охорони земель.

4. Створити горизонтальну і вертикальну структуру системи органів управління земельними ресурсами та землекористуванням для адміністративно-територіальних

утворень будь-якого рівня.

5. Забезпечити фінансування необхідних заходів щодо формування раціонального і ефективного використання земель, включаючи формування системи державного земельного кадастру та підтримання його в актуальному стані.

6. Завершити поділ земель на державну та комунальну власність,

7. Узаконити різноманіття і рівноправність всіх форм та видів речових прав на землю [98].

Управління земельними ресурсами та землекористуванням здійснюється за двома напрямками: **пряме і опосередковане**. Перший пов'язаний зі створенням конкретних форм і умов режиму землекористування (просторові характеристики землекористування, розміщення інфраструктури та інженерних споруд, виробничих і рекреаційних центрів, зміна стану земель: зрошення, осушення тощо) і носить дискретний характер.

**Функції опосередкованого управління включають:**

❖ **збір і аналіз даних про об'єкт і предмет управління:** вивчення властивостей землі (*обстеження, інвентаризація земель*), ведення земельного кадастру (*реєстрація земельних ділянок та обмежень і обтяжень, облік земель, земельних ділянок та землеволодінь і землекористувань тощо*), оцінка природно-ресурсного потенціалу, нормативної, балансової та ринкової вартості, моніторингу земель, земельних відносин та форм землеволодінь і землекористувань, створення та ведення земельно-інформаційних систем;

❖ **вироблення управлінського рішення:** прогнозування використання та охорони земель, територіально-просторове планування розвитку землекористування шляхом зонування земель за типами (підтипами) землекористування, формування територіальних обмежень у використанні земель та інших природних ресурсів;

❖ **реалізація управлінського рішення:** державний перерозподіл земель (*вилучення, відведення, укрупнення, поділ земельних ділянок*), організація і фінансування заходів щодо зміни властивостей землі, землеустрій та землевпорядкування землеволодінь та землекористувань, консолідація земельних ділянок, регулювання ринкового обороту земельних ділянок та прав на них, економічне стимулювання екологічно раціонального землекористування;

❖ **контроль за функціонуванням системи землекористування і земельних відносин:** контроль за використанням земель і дотриманням земельного законодавства, вирішення земельних спорів, пов'язаних з реалізацією управлінського рішення і функціонуванням створеної системи організації використання земель.

**Система прямого управління земельними ресурсами та землекористуванням**, в свою чергу, підрозділяється на наступні види функцій:

а) **загальні**, полягають у розробці планів, організації, координації, регулюванню, розпорядженні, облік і контроль. При здійсненні цих функцій відбувається

розпорядження трудовими, матеріальними і грошовими ресурсами, оперативне управління землевпорядною діяльністю;

б) **спеціальні**, забезпечують організаційне вплив на спеціальні сторони діяльності підприємств (технологічна підготовка і т. д.);

в) **допоміжні**, включають обслуговуючі процеси загального і спеціального управління (*діловодство, господарське обслуговування, охорона*).

До числа конкретних дій реалізують спільні функції прямого управління земельними ресурсами, можна віднести:

- збір і аналіз даних про об'єкт управління, керованих процесах: вивчення властивостей землі (польові обстеження, інвентаризація земель), ведення єдиного державного реєстру нерухомості (реєстрація, облік оцінка) і моніторингу земель, створення та ведення геоінформаційних та земельно-інформаційних систем (ГІС і ЗІС);

- вироблення управлінського рішення: зонування території, прогнозування, планування і проєктування використання земель;

- реалізація управлінського рішення: державне перерозподіл земель (вилучення, відведення), організація і фінансування заходів щодо зміни властивостей землі, облаштування та оформлення землекористувань, регулювання ринкового обороту земель, економічне стимулювання раціонального землекористування;

- контроль за функціонуванням сформованого процесу і його коригування: контроль за використанням земель і дотриманням земельного законодавства, вирішення земельних спорів, пов'язаних з реалізацією управлінського рішення і функціонуванням створеної системи організації використання земель.

Отже, **функції** прямого управління земельними ресурсами та землекористуванням проявляються в системі конкретних заходів, виконуваних різними організаціями та підприємствами в різні терміни. Наприклад, при дослідженні земельного фонду виконуються наступні заходи: аерофотогеодезичні і наземні геодезичні дослідження; ґрунтові, геологічні, гідрогеологічні, геоботанічні, хімічні, радіаційні й інші обстеження; інвентаризація земель та земельних ділянок. При веденні державного земельного кадастру – реєстрація земельних ділянок та територіальних та конкретних щодо земельних ділянок обмежень у використанні земель, кількісний та якісний облік земель, земельних ділянок та землеволодінь і землекористувань, бонітування ґрунтів та економічна оцінка земель, нормативна грошова оцінка земель, оцінка балансової та ринкової вартості земельних ділянок. При створенні та веденні ГІС – інформаційної бази даних і цифрових моделей місцевості, підтримання їх на сучасному рівні.

Ухвалення рішення пов'язане з великим числом можливих комбінацій потенційних управлінських дій. Основними етапами прийняття рішення по управлінню земельними ресурсами та землекористуванням повинні бути наступні:

- ◆ постановка завдання;
- ◆ пошук інформації;

- ◆ визначення умов об'єкта управління і пов'язаних з ним структур;
- ◆ визначення кола користувачів;
- ◆ визначення запитів землекористувачів;
- ◆ дослідження поведінки споживачів передбачуваного управлінського рішення і дії;
- ◆ накопичення, систематизація та аналіз даних про об'єкт управління;
- ◆ розрахунок можливої ефективності;
- ◆ здійснення пілотного проекту;
- ◆ розрахунок фактичної ефективності або її моделювання;
- ◆ вибір варіанту і прийняття управлінського рішення [3].

Визначальним етапом є постановка завдання і прийняття управлінського рішення. У таблиці 1.1 представлені результати аналізу методів, які можуть бути використані при постановці завдання і визначенні ефективності управлінських рішень. Як показує аналіз таблиці 1.1 всі приведені методи мають певні недоліки. Разом з тим, найбільш приємливі для управління земельними ресурсами є методи регулювання, зокрема, земельних відносин, адміністрування, зокрема, землекористування, землевпорядного проектування.

Таблиця 1.1 – Характеристика методів використовуваних при прийнятті управлінських рішень

<b>Метод</b>	<b>Перевага</b>	<b>Недолік</b>
Аналітичний	Відсутність затрат на аналіз умов об'єкту і розробку моделі управління	Не відповідність завдання управління і умов об'єкту управління
Експертних оцінок	Мінімальні затрати на аналіз умов об'єкту і розробку моделі управління	Нерівнозначність порівнюваних об'єктів; неможливість виділити будь який показник із всього комплексу
Розрахунково-кореляційний	Простота економічних розрахунків	Тільки співставима розмірність показників
Економіко-математичне моделювання	Точність розрахунків	Складність розрахунків, аналіз великої кількості факторів. Точна прив'язка до часу проведення розрахунків
Кластерний аналіз	Використання в одній моделі розмірних і безрозмірних величин	Однчасне виділення кластерів – внесення додаткового показника або зміна його величини
Метод нейлонових мереж	Використання в одній моделі розмірних і безрозмірних величин	Великий період спостереження
Метод регулювання	Можливість використання всіх попередніх методів	Потребує досконалого інституціонального забезпечення
Метод адміністрування	Можливість використання всіх попередніх методів	Потребує відповідного інституціонального забезпечення
Землевпорядного проектування	Можливість використання всіх попередніх методів	Потребує адаптації або перевірки в пілотних проектах

Кожний метод включає в себе три основні складові:

1) **описову** складову, що окреслює, яких інструментів, якого обладнання, допоміжних засобів чи-то умов вимагає певний метод, які речі чи матеріали повинні бути задіяні у процес його застосування;

2) **операціональну** або **процедурну** сторону, що наставляє на те, як саме та в якій послідовності слід здійснювати певні дії;

3) **концептуальну** складову, що є інтелектуальним ядром методу і що передбачає обґрунтування самої можливості певним чином будувати метод.

Концептуальна сторона методу, як правило, формулюється у вигляді певних принципів (наприклад, у в управлінні земельними ресурсами та землекористуванням *«принцип поєднання особливостей використання землі як територіального базису, природного ресурсу і основного засобу виробництва»*, *«принцип забезпечення раціонального використання та охорони земель»*, *«принцип пріоритету вимог екологічної безпеки»* та ін.), вимог (як-от, наприклад, вимоги земельного законодавства щодо забезпечення права на землю громадян, юридичних осіб, територіальних громад та держави до методу регулювання земельних відносин), настанов (наприклад, в землеустрої – *«землеустрій проводиться в обов'язковому порядку на землях усіх категорій незалежно від форми власності»*). Як правило, на питання про те, чим зумовлений зміст методу, слідує відповідь: об'єктом, на який цей метод спрямований; звідси випливає загальнорозповсюджена теза *«Який об'єкт, такий і метод»*. *Ті властивості явищ та процесів дійсності, що їх сьогодні досліджує наука, є настільки складними, що все більше і більше дається визнаки інша тенденція – тенденція проявів залежності об'єктів від методу.*

## **1.5. Основні принципи управління земельними ресурсами та землекористуванням**

При виробленні цілей і критеріїв план-дій необхідно з достатньою точністю визначити методи реалізації кожної функції для формування економічно ефективної системи управління земельними ресурсами та землекористуванням. Перераховані в розділі 1.4 вимоги і функції управління земельними ресурсами та землекористуванням забезпечують формування принципів, що характеризують певний об'єктивний зв'язок в системі. Врахування цих закономірностей дозволяє правильно оцінити не тільки стан системи управління, а й передбачити шляхи його вдосконалення. Ці закономірності можна розділити на дві групи:

- 1) формує і визначає процес управління в загальному;
- 2) характеризує часткові моменти.

До **загальних принципів** необхідно віднести наступні:

1. Пріоритет державного управління земельними ресурсами перед управлінням



землекористуванням. Система управління земельними ресурсами функціонує на трьох взаємопов'язаних рівнях: національному, регіональному і місцевому (рівень ОТГ) та комплексно реалізує єдину державну земельну політику. Такий підхід забезпечує захист прав власності і володіння землею, охорону земель, ефективний розвиток інфраструктури на будь-яких територіях, надійне функціонування системи оподаткування землі, формує порядок продажу або здачі в оренду державних і муніципальних земель.

2. Статус землі як загальної умови безпеки життєдіяльності людини, праці, засобу виробництва та іншої соціальної діяльності об'єктивно визначає доцільність даного принципу. Витікаючи з територіального верховенства держави (*невід'ємного елементу державного суверенітету*), державне управління землями поширюється як на невикористовуванні, так і на ті що знаходяться в користуванні землі незалежно від форм прав на них.

3. Найважливіші елементи державного управління земельними ресурсами – проведення територіально-просторового планування, раціонального землеустрою та землевпорядкування, організація і ведення державного земельного кадастру, формування земельного обороту, нормативна грошова оцінка землі, оцінка балансової та ринкової вартості земельних ділянок (землеволодінь та землекористувань), інформаційне забезпечення та підготовка кадрів, державний земельний нагляд (контроль).

4. Диференційований підхід до управління землями різних категорій і регіонів, згідно з яким правове забезпечення управління землями повинно здійснюватися з урахуванням їх економічних, природних, соціальних та інституціональних особливостей.

5. Принцип екологічно раціонального використання земель. Земельна політика держави повинна орієнтуватися на формування комплексу чинників, що забезпечують екологічну стабільність та зростання ефективності виробництва. Так, без великих капітальних вкладень в заходи з організації нетрадиційного землекористування, меліорації земель, підвищення культури землеробства, використання еколого-безпечних засобів захисту рослин та інших дій не може бути ефективного сільськогосподарського землекористування.

6. Забезпечення охорони землі як найважливішого природного ресурсу, створення правових, економічних, інституціональних, організаційно технологічних та інших умов для відтворення і підвищення родючості ґрунтів. Представляючи собою єдине еколого-економічне поняття, екологічно раціональне використання землі пов'язує воєдино досягнення необхідного ефекту, одержуваного від господарської експлуатації землі при достатніх витратах, з одночасним її збереженням і поліпшенням в процесі використання.

7. Єдність управління земельними ресурсами та управління землекористуванням територій визначає, що земля є найважливішим фактором ефективного розвитку території територіальних громад та регіонів. Незамінність і обмеженість землі як

компонента природи, засобу виробництва, територіального базису і об'єкта аграрної, природної та майнової нерухомості, зростаючі потреби суспільства і промисловості в сировині, а також необхідність відведення земель для розміщення об'єктів промислової та соціальної інфраструктури вимагають:

а) раціонального розподілу і перерозподілу земельних ресурсів між галузями економіки;

б) створення організаційно-територіальних умов, що сприяють ефективному використанню та охороні землі і інших природних ресурсів;

в) формування економічного та землевпорядно-правового механізмів, що визначають доцільність отримання земельної ділянки для кожної галузі і сфери господарського комплексу відповідної площі і якості.

8. Організаційна узгодженість використання земель та управління землекористуванням територій. Цей принцип полягає в тому, що керуюча система повинна забезпечувати підвищення ефективності системи об'єктів і суб'єктів земельних відносин, виконання ними певних прав і обов'язків по використанню земельних та інших природних ресурсів, формування правильної організації системи управління для забезпечення безпеки людини і природи, нормального функціонування господарського комплексу території в цілому. Крім того, чисельність апарату структури управління земельними ресурсами та землекористуванням на всіх рівнях повинна формуватися з урахуванням обсягу робіт і змісту управлінських рішень.

9. Систематичне вдосконалення функцій і методів управління земельними ресурсами і землекористуванням забезпечується впровадженням досягнень науково-технічного прогресу та новацій в систему управління.

До часткових принципів управління земельними ресурсами та землекористуванням можна віднести наступні:

1). Принцип організаційної, фінансової та кадрової забезпеченості системи управління земельними ресурсами і землекористуванням, що має на увазі наявність спеціально уповноваженого державного органу управління земельними ресурсами з оптимальною чисельністю і фінансуванням, особливо для регіонального і районного рівнів, які проводять основну роботу з управління земельними ресурсами. Це забезпечить якісне проведення робіт певних видів на конкретних територіях, в яких зацікавлено держава.

2). Принцип керованості передбачає раціональне співвідношення управлінських і керованих структур, їх штатної чисельності, раціональності ступінь завантаження структур, які приймають рішення і забезпечують їх виконання.

3). Принцип відповідності суб'єкта і об'єкта заключається в тому, що структура суб'єкта управління повинна формуватися, виходячи з особливостей земельних ресурсів (країни, регіону, території і т.д.), як об'єкта управління. Склад органів управління, характер взаємозв'язку між ними визначається специфікою функціонування, як окремих

структурних ланок управління, так і системи в цілому.

4). Принцип змінності – здатність органів управління земельними ресурсами на основі вимог гнучкості і адаптивності враховувати зміни зовнішніх і внутрішніх економічних, соціальних, правових та інших умов.

5). Принцип спеціалізації – формування структури і органів управління повинно забезпечити технологічний розподіл процесів управління, при одночасному скороченні числа рівнів управління і об'єднання управлінських робіт з повторюваним характером операцій, однорідністю прийомів і методів їх виконання (планові, бухгалтерські і т.д.).

6). Принцип ієрархічності – передбачає необхідність створення структури управління з урахуванням обов'язковості виконання рішень вищестоящих структур нижчими органами.

7). Принцип економічності полягає в тому, що планований ефект повинен досягатися при мінімально можливих витратах на управлінський апарат, економічному використанні трудових, матеріальних і фінансових ресурсів виробництва [3].

## **1.6. Методологія трансформації державного управління земельними ресурсами та землекористуванням**

Методологія як певна система знання про метод, під яким зазвичай розуміється сукупність практичних або розумових прийомів, кроків, інструкцій, дотримання яких сприяє досягненню бажаних результатів, виступає основою архітектури діяльності. Вона об'єднує знання принципів, підходів, методів та інструментів діяльності. Тому кардинальне оновлення якого-небудь виду діяльності передбачає відповідні кардинальні зміни її методології. Не є винятком і державне та самоврядне управління земельними ресурсами та землекористуванням, яке являє собою важливий вид людської діяльності, що забезпечує збереження земельних ресурсів і розвиток землекористування.

Незважаючи на певні позитивні зміни в державному управлінні земельними ресурсами та землекористуванням, слід відзначити наявність недостатньо досліджених питань з методологічних позицій. Найважливішими серед них є питання про те, якою має бути методологічна матриця державного управління земельними ресурсами та землекористуванням в Україні на сучасному етапі її розвитку. Це питання ускладнюється питанням про співвідношення адміністративного і публічного в державному управлінні земельними ресурсами та землекористуванням. І це тим більше є важливим, оскільки в Україні законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо планування використання земель» надана перевага містобудівному плануванню по відношенню землевпорядного, яке за своєю суттю в основному базується на ландшафтному підході і вирішує більшість безпекових проблем життєдіяльності людей. Відповідно, постає питання, якому напрямку територіально-

просторового планування, як одній із основних складових управління землекористуванням, розвиватися?

В таблиці 1.2 приведені наші дослідження тезаурусного каркасу напрямів розвитку територіального планування землекористування і територій у світовій практиці.

Таблиця 1.2 – Тезаурусний каркас напрямів розвитку територіального планування землекористування і територій у світовій практиці станом на 2021 рік

Мовні фрейми та категорії	Згадування в Google, <i>тис.</i>
Територіальне планування землекористування/ <b>Spatial planning of land use</b>	526 <b>129000</b>
Територіальне планування територій/ <b>Spatial planning of the territory</b>	5760 <b>34000</b>
Територіально-просторове планування землекористування/ <b>Territorial and spatial planning of land use</b>	57,6 <b>38300</b>
Територіально-просторове планування територій/ <b>Territorial and spatial planning of the territory</b>	298 <b>11500</b>

*Google (гугл) – назва однієї з найпотужніших пошукових систем у Всесвітній мережі інтернет.*

Як свідчать дані таблиці у світовій практиці термін територіальне планування землекористування майже в **4 рази більш затребуване** (129 млн) ніж територіальне планування територій (34 млн). В той же час в Україні територіальне планування землекористування вживається більш як у **10 разів менше** (0,5 млн) ніж територіальне планування територій (5,8 млн). Це обумовлює здійснення сучасних досліджень необхідної трансформації управління земельними ресурсами та землекористуванням.

Основними формами організації й упорядкування сучасного суспільства виступають держава та громадянське суспільство. У більшості країн із стабільною демократією громадянське суспільство є свого роду буфером у відносинах між державною владою та окремим громадянином. Поряд з органами державної влади у суспільному управлінні тією чи іншою мірою бере участь низка інших суспільних інститутів, що дає змогу виділити відповідні види суспільного управління. Головним із них виступає державне управління, з яким тісно пов'язане місцеве самоврядування, що здійснюється системою відповідних органів. В Україні до таких органів належать сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи, а також районні та обласні ради, які представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст.

*Державне управління земельними ресурсами та землекористуванням, так само як інші види суспільного управління, існує в суспільстві та має суспільне призначення. У цілому це призначення полягає в тому, щоб прогнозувати та забезпечувати вирішення суспільних проблем щодо організації екологічно раціонального землекористування, а по можливості запобігати їх виникненню, забезпечити вільний доступ громадян до земельних ресурсів, забезпечувати вироблення і*

**реалізацію стратегії сталого (збалансованого) розвитку землекористування.**

Тут принциповим моментом є розуміння забезпечувальної ролі державного управління земельними ресурсами та землекористуванням в суспільстві, яке складною соціально-економічною категорією.

В цьому зв'язку, розглянемо види державного управління земельними ресурсами та землекористуванням, яке поділяється на загальне та відомче (галузеве) управління (рис. 1.6).



Рисунок 1.6. Види управління земельними ресурсами та землекористуванням [103]

Враховуючи багатофункціональність земельних ресурсів при їх використанні в системі землекористування управління поділяється на **функціональне** (згідно статті 15-1 Земельного кодексу України здійснює центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері земельних відносин (Держгеокадастр України) та **багатофункціональне**, коли до функціонального управління додається управління землекористуванням (міністерства, державні відомства, Національна та галузеві академії наук і т.п., територіальні громади, юридичні та фізичні особи) і які взаємопов'язані.

На рисунку 1.7 приведено, розроблену нами логічно-змістовну модель системи багатофункціонального управління земельними ресурсами та землекористуванням в Україні.



Рисунок 1.7. Логічно-змістовна модель системи багатofункціонального управління земельними ресурсами та землекористуванням в Україні [103]

Функціональне управління земельними ресурсами державою як їх власником [89; 109], уособленому в органі виконавчої влади Держгеокадастрі України, базується на принципі «*від загального до часткового*» а багатofункціональне управління землекористуванням на принципі «*від часткового до загального*». Відповідно функціональне управління земельними ресурсами – виконує на загальнодержавному, регіональному, місцевому (території територіальних громад) та частково локальному рівнях такі функції:

а) управлінські дії щодо реалізації політики держави щодо науково обґрунтованого перерозподілу земель, формування раціональної системи землеводінь і землекористувань, створення екологічно сталих ландшафтів і агросистем;

б) управлінські дії щодо прогнозування, планування, організації раціонального використання та охорони земель на національному, регіональному рівнях та на місцевому зонування земель за типами (підтипами) землекористування в межах територій територіальних громад а також узгодження державних, регіональних, громадських і особистих інтересів у цій сфері;

в) управлінські дії щодо інформаційного забезпечення правового, економічного, екологічного і містобудівного механізму регулювання земельних відносин на

національному, регіональному і частково місцевому рівнях;

г) управлінські дії щодо формування та встановлення на місцевості меж адміністративно-територіальних утворень, територій з особливим природоохоронним, рекреаційним і заповідним режимами;

д) управлінські дії щодо розробки системи заходів по формуванню землекористування природоохоронних, рекреаційних, оздоровчих та територій виробництва екологічно чистої продукції, збереженню і поліпшенню природних ландшафтів;

Сучасні економічні, екологічні, соціальні та інституціональні умови розвитку системи економічно-ефективного, екологічно-безпечного та соціально-збалансованого землекористування в Україні висунули ряд нових напрямків розширення змісту терміна «*система землекористування*», які висвітлені в статті «Теоретичні засади розвитку сучасної системи землекористування в Україні» А. М. Третяка і В. М. Третяк [95].

Саме по собі *державне управління земельними ресурсами та землекористуванням* являє собою єдність кількох складових:

◆ *адміністративної діяльності*, орієнтованої на встановлення порядку, норм і відповідного тону су управління;

◆ *публічного управління* земельними ресурсами та землекористуванням, яке забезпечує участь громадян в управлінні, взаємодію органів державної влади та місцевого самоврядування з громадянами для обговорення та прийняття управлінських рішень (*особливо в процесі територіального планування землекористування*), здійснення процедур контролю, які задовольняють інтереси людей;

◆ *інформаційно-технологічного* та електронно-мережевого, управління земельними ресурсами та землекористуванням, пов'язаного зі створенням електронного державного земельного кадастру та бази геопросторових даних, електронного самоврядного управління територіальних громад тощо.

Зведення державного управління тільки до однієї складової можна розглядати або як відображення реальної нерозвиненості та деформації управління земельними ресурсами та землекористуванням, або як ціннісно-гносеологічну деформацію його розуміння.

В цьому зв'язку розглянемо *методологічні особливості основних етапів розвитку державного управління земельними ресурсами та землекористуванням* взагалі.

*Перший етап* пов'язаний із виникненням державного управління земельними ресурсами та землекористуванням як деякого адміністративного управління, коли держава виступала єдиним суб'єктом, примушуючи населення до виконання законів. Таке управління було успадковане із Радянського Союзу і повністю базувалося на політичній владі. Воно являло собою систему впливів органів і чиновників на розподіл

та перерозподіл земель в процесі здійснення земельної реформи [105]. Громадяни тут зобов'язані надавати державі послуги, які забезпечують її управлінські функції, серед яких не останню роль відіграє примус.

*Другим етапом* становлення сучасного державного управління земельними ресурсами та землекористуванням є відмежування державного управління від політики. Тут починають діяти два суб'єкти управління [4]:

- суб'єкти політики, які отримують владу після перемоги на виборах у вигляді можливості формулювати цілі та завдання розподілу (перерозподілу) земель та розвитку землекористування;
- чиновники, які реалізують поставлені цілі та завдання на основі застосування законів і відповідних адміністративних, публічних і електронних технологій.

Державне управління земельними ресурсами та землекористуванням на цьому етапі являє собою складну систему управлінських впливів, які характеризуються корумпованістю галузі земельних відносин. Тут, у зв'язку із прийняттям в 2001 р. нової редакції земельного кодексу України, відбувається доповнення обов'язків громадян перед державою значним комплексом умов землекористування та послуг, які надає їм сама держава. Державне управління земельними ресурсами та землекористуванням тут розвивається через вдосконалення діяльності чиновників за допомогою підвищення ефективності технологій адміністрування землекористування, публічних та електронних комунікацій, часткової якості державно-управлінських послуг, що забезпечує відповідну якість землевпорядного та земельного ринку, скорочення чиновницького апарату.

*Третій етап* в еволюції державного управління земельними ресурсами та землекористуванням пов'язаний із логічним продовженням розвитку сучасних його характеристик. Для нього властиво додаткове збільшення типів суб'єктів, знаковими серед яких є громадяни та інституції громадянського суспільства як суб'єкти самоврядування. Найбільш концентровано третій етап розвитку державного управління земельними ресурсами та землекористуванням знаходить прояв у новому публічному адмініструванні, зокрема, в англomовних країнах, насамперед у Новій Зеландії, для якої характерні [4]: орієнтація на потреби громадянина і клієнта; цілісний менеджмент якості; необхідність зниження витрат і підвищення результативності; орієнтація управління на кінцевий продукт, а не на ресурси на вході; розмежування стратегічного та оперативного рівнів; розмежування функцій надавача послуги і фінансиста послуг; створення структур управління, близьких за характером до публічно-приватного; замовлення на послуги (контракти) структур, які дають послуги з метою реалізації економічних завдань у загальних інтересах; великий контроль на відповідність критеріям якості та результативності (контролінг); практика немонітарних стимулів та оплати праці за результатами.

Подібна методологічна структура нового публічного управління земельними ресурсами та землекористуванням свідчить про те, що воно сформувалося в результаті



послідовного розвитку класичної та посткласичної методології, що базуються на принципах раціональності і результативності, які підпорядковані гуманістичному принципу орієнтації на якість послуг для громадян. Державне управління земельними ресурсами та землекористуванням на цьому етапі являє собою систему узгоджених один з одним управлінських впливів, взаємодій і самоврядної діяльності в процесі територіально-просторового планування розвитку землекористування територіальних громад.

Принципово важливо підкреслити, що самоврядна діяльність не зводиться до місцевого самоврядування в територіальних громадах, а включає практично відсутній станом на 2021 р. самоврядний аспект власне державного управління земельними ресурсами та землекористуванням у вигляді діяльності експертних спільнот, аналітичних центрів, референдумів щодо з'ясування ступеня підтримки громадянами прийнятих управлінських рішень тощо.

***Порівняння етапів розвитку державного управління земельними ресурсами та землекористуванням та етапів розвитку наукового знання про нього дає змогу зробити висновок, що перший етап розвитку державності характеризується класичною методологією, другий – посткласичною, а третій – постнекласичною методологією [4]. Це дає змогу розгорнути методологічну характеристику кожного з етапів за такими параметрами, як суб'єкт, об'єкт, сутність, цінності, принципи і технології державного управління (табл. 1.3).***

Державне управління земельними ресурсами та землекористуванням в Україні станом на 2021 р. перебуває на стадії переходу від першого етапу до другого, а перехід до третього етапу бачиться лише в історичній перспективі як стратегічна мета розвитку. Це означає, що в Україні не завершено відділення державного управління земельними ресурсами та землекористуванням від політики, а політики від бізнесу, недостатньо розвинена її громадська самоврядна складова, якість державно-управлінських послуг є невисокою, система управління земельними ресурсами та землекористуванням охоплена корупцією [105] і має багато інших проблем, які визначають низький рівень її цивілізованості.

Подальший розвиток державного управління земельними ресурсами та землекористуванням пов'язаний з освоєнням постнекласичної його методології. Зміст тенденцій методологічних змін за основними параметрами державного управління земельними ресурсами та землекористуванням представлений в таблиці 1.4.

Як показують дані таблиці зміни в цілому рухаються від класичної і посткласичної методологічних матриць до постнекласичної методологічної матриці, яка, з *одного боку*, є органічним продовженням методології попереднього етапу, а з *другого* – являє собою якісно інше явище, що заперечує використані раніше методологічні параметри.

Таблиця 1.3 – Порівняльна характеристика основних етапів розвитку державного управління землекористуванням (розроблено авторами з використанням джерела [4])

<b>Ознаки</b>	<b>Перший етап</b>	<b>Другий етап</b>	
<b>Суб'єкт</b>	Суб'єкти – інститути державного управління земельними ресурсами; суб'єкти діяльності у державному управлінні (посадові особи, чиновники державного управління)	Суб'єкти – інститути державного управління земельними ресурсами; суб'єкти, які формують цінності і цілі (політики, народні депутати); суб'єкти власне державного управління (посадові особи, чиновники); суб'єкти місцевого самоврядування (посадові особи, чиновники); громадяни та юридичні особи як суб'єкти	Суб'єкти – інститути державного управління земельними ресурсами; суб'єкти, які формують цінності і цілі (політики, народні депутати); суб'єкти власне державного управління (посадові особи, чиновники); суб'єкти місцевого самоврядування (посадові особи, чиновники); громадяни та юридичні особи як суб'єкти
<b>Об'єкт</b>	Функції держави в галузі використання і охорони земель	Функції держави в галузі використання і охорони земель та галузі земельних відносин; становлення приватних відносин власності на землю і громадянського суспільства, яке не є об'єктом державного управління	Функції держави в галузі використання і охорони земель та галузі земельних відносин; становлення приватних відносин власності на землю і громадянського суспільства, яке не є об'єктом державного управління
<b>Сутність</b>	Вплив на основі влади в аспекті реалізації функцій держави	Вплив на основі закону з метою реалізації функцій держави	Вплив і взаємодія на основі консенсусу і за участю громадян у процесі просування управління функцій держави
<b>Цінності</b>	Державні, недовіра до громадян	Державні і цивільні, лояльність до цивільних відносин власності на землю та землекористування	Державні, цивільні, взаємодія на основі консенсусу і за участю громадян у процесі просування управління функцій держави
<b>Принципи</b>	Концентрація влади в державі	Відділення державного управління земельними ресурсами від політики, поділ влади, обмеження сфери державної влади	Єдності влади і управління з громадянами, прозорості і якості державного управління
<b>Технології</b>	Підпорядкування землекористування громадян державі	Зміцнення законності, державне регулювання земельних відносин, державний контроль за дотриманням земельного законодавства, моніторинг землекористування	Захист прав громадян, адміністрування з використанням електронних технологій, антикорупційні заходи, прозорість управління, електронного управління, взаємодія, моніторинг

Таблиця 1.4 – Можливі зміни методології державного управління земельними ресурсами та землекористуванням в Україні у процесі реформування державного управління (розроблено авторами з використанням джерела [4])

Параметри змін	Зміст змін
Суб'єкти	Розширення типів державного управління земельними ресурсами та землекористуванням, звуження сфери дії чиновництва як традиційного суб'єкта, набуття державним управлінням земельними ресурсами та землекористуванням характеристик і складових спільного управління (партнерства) та самоврядування
Цінності	Перехід від недовіри, контролю до повної довіри, та самоконтролю в діяльності всіх суб'єктів державного управління земельними ресурсами та землекористуванням, від класових, корпоративних та інших групових цінностей до цінностей соціальних, державних і особистістих
Принципи	Перехід у державному управлінні земельними ресурсами та землекористуванням від домінування принципів адміністрування, закритості, ієрархії, централізації, більшої владної дистанції до домінування принципів публічності, відкритості, партнерства, децентралізації, незначної владної дистанції
Технології	Рух від домінуючого використання в державному управлінні земельними ресурсами та землекористуванням технологій впливів і дій до домінування технологій погоджень і взаємодій, від відносно не залежних однієї від одної технологій адміністрування, публічності та електронного управління земельними ресурсами та землекористуванням до їх взаємного погодження

Принципово важливо підкреслити, що самоврядна діяльність не зводиться до місцевого самоврядування в територіальних громадах, а включає практично відсутній нині самоврядний аспект власне державного управління земельними ресурсами та землекористуванням у вигляді діяльності експертних спільнот, аналітичних центрів, референдумів щодо з'ясування ступеня підтримки громадянами прийнятих управлінських рішень тощо.

Отже, перехід до реформування державного управління земельними ресурсами та землекористуванням в Україні, *по-перше*, являє собою складний процес трансформації методологічних основ державного управління з подальшим виробленням концепцій, програм і моделей самих реформ; *по-друге*, успішна реалізація державно-управлінських реформ потребує спеціального наукового їх супроводу, основною складовою якого є методологічні пошуки з метою вироблення ефективного інструментарію державно-управлінської діяльності. Це обумовлено тим, що управління повинно бути трансформовано в напрямі руху від домінуючого використання в державному управлінні земельними ресурсами та землекористуванням технологій впливів і дій до домінування технологій погоджень і взаємодій, від відносно незалежних однієї від одної технологій адміністрування, публічності та електронного управління земельними ресурсами та землекористуванням до їх взаємного узгодження управлінських дій на різних ієрархічних рівнях.

## РОЗДІЛ 2.

# ОСНОВНІ ЗАСАДИ ЗЕМЕЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ В ГАЛУЗІ ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН ТА ВИКОРИСТАННЯ І ОХОРОНИ ЗЕМЕЛЬ ДЛЯ РОЗВИТКУ УПРАВЛІННЯ

### 2.1. Основні стратегічні напрями земельної політики

Сьогодні, коли активно обговорюються стратегічні напрями розвитку економіки України, особливої актуальності набуває питання перетворення земельних ресурсів в потужний фактор впливу на економічне зростання і соціальні перетворення в країні. Оцінка ситуації, що склалася і аналіз теоретичних підходів українських вчених дозволяють зробити висновок, що нинішня земельна політика не направлена на захист земель від деградаційних процесів і слабо захищає права приватних власників. Огляд найбільш обговорюваних проблем в сфері земельних відносин за останні роки й аналіз основних позицій концептуальних програмних документів, в тому числі «Стратегія удосконалення механізму управління в сфері використання та охорони земель сільськогосподарського призначення державної власності та розпорядження ними» [72] і наукові праці з проблем земельної реформи [105; 106] та розвитку земельних відносин [100; 104] дозволяє виділити основні напрямки, на реалізацію яких повинна бути спрямована нова земельна політика. Вона може бути успішно реалізована тільки в разі, якщо буде змінена система управління земельними ресурсами та землекористуванням країни і поліпшені інструменти її реалізації. *Головними з них, які вимагають перетворень, є:*

⊕ *економічні та екологічні відносини прав власності на землю та інші природні ресурси;*

⊕ *планування використання і охорони земель (землекористування);*

⊕ *землепорядкування та землеустрій;*

⊕ *облік земель та реєстрація земельних ділянок і прав на них.*

Як показує світова практика, система управління земельними ресурсами та землекористуванням в сучасних умовах стає багатопільовим інструментом, що забезпечує захист прав на землю, капіталізацію, екологізацію та соціалізацію землекористування, підтримку актуальної бази про всі об'єкти оподаткування і їх власників. *Адже, земля, людина, власність – три ключові поняття буття, що зачіпають всі сфери життя.*

В основі управління земельними ресурсами лежать системи розподілу ресурсів і володіння земельними ділянками як аграрною, природною та майновою нерухомістю, які забезпечують доступ до ресурсів, гарантії права володіння і стимули для прибуткового та сталого використання. Традиційні системи землеволодіння можуть

включати в себе охоронювані права, але часто в Україні ці права належать державі. Сфери поширення формальних та неформальних систем землеволодіння тепер частково збігаються, але включення традиційних інститутів в сучасні, як і раніше залишається серйозною проблемою. Подібна інституційна адаптація відстає від соціальних і економічних змін, яким вона була покликана сприяти. Мабуть, **результатами відсутності гарантій права володіння в поєднанні з негнучкістю земельного законодавства та земельних ринків стало недостатнім інвестування та неефективність використання ресурсів.**

Перед Україною стоїть важливе завдання обґрунтування та втілення стратегічних напрямів розвитку земельної політики, як мінімум до 2030 року на принципах рекомендованих ООН. В умовах важливого етапу, а саме відкриття ринку сільськогосподарських земель, актуалізувалася потреба у перегляді стратегічних напрямів розвитку земельної політики на принципах сталого розвитку рекомендованих ООН, оскільки нинішня політика не направлена на захист земель й не забезпечує захист прав на землю, капіталізацію, екологізацію та соціалізацію землекористування.

З 1990-х рр. в Україні почався перехід до якісно нової стадії розвитку земельних відносин. Ухвалення численних нормативно-правових актів, робота зі створення відповідних інституційних структур, розробка земельного кадастру – все це було направлено в першу чергу на підвищення ефективності використання земельних ресурсів країни. Результатом стало формування земельного ринку, зростання надходжень до бюджетів різних рівнів від використання землі (оренда, земельний податок, продаж права оренди), підвищення значущості земельного фактора в розвитку економіки. Однак в ході проведення земельної реформи станом на 2021 р. стало очевидним, що в стратегічному аспекті **багато проблем в управлінні земельними ресурсами країни залишилися невирішеними або вирішеними неефективно.**

Радикальні зміни в земельних відносинах, що відбулися на початку 90-х років, принципово змінили систему правовідносин, але вони не могли привести до моментальної зміни соціальних традицій і автоматичного виникнення нової системи управління. **Земля не стала повною мірою економічним активом для підприємців** – підприємства її або не викуповують (навіть за зниженими цінами), або використовують не за призначенням. **Земля не стала предметом іпотеки та повноцінним активом і для громадян**, тому що межі та права більшості земельних ділянок все ще не зареєстровані відповідно до вимог держави. А значить, з ними неможливо здійснювати операції, що не сприяє активізації ринкових відносин в цій сфері. **Земля не стала економічним активом і для держави**, яка має у власності землі, але не має сформованих під різні потреби ділянок. Підвищення вартості землі за нормативною грошовою оцінкою в останні роки хоча і підвищило рівень надходжень до бюджету земельного податку, але створило повсюдно соціальну напруженість. Більш того, існуюча земельна політика на місцях поки все ще **в невеликих обсягах генерує**

**надходження до місцевих бюджетів від продажу або оренди земельних ділянок державної та комунальної власності.**

**Тому виникає питання, що робити і з чого починати новий виток земельної реформи?** Фахівці різних галузей сходяться на думці, що на перше місце сьогодні висувається проблема вдосконалення системи управління земельними ресурсами та землекористуванням, а нові управлінські підходи повинні бути системно відображені в земельній політиці країни.

**Земельні ресурси** – явище багатогранне, і його необхідно розглядати з різних позицій. Найбільш важливим питанням стає формування методології і методичних основ управління ними, з урахуванням як сучасних підходів до самих моделей управління земельними ресурсами та землекористуванням, так і міжнародного досвіду в даному питанні. Про важливість і складність управління земельними ресурсами та землекористуванням і неоднозначності результатів здійснюваної земельної реформи викладено у фундаментальному дослідженні «Земельна реформа в Україні: тенденції та наслідки у контексті якості життя і безпеки населення» [105; 106]. Де піднімається питання про необхідність формування нової земельної політики в Україні та підкреслюється, що основою існуючого положення є недооцінка і різке зниження ролі управління земельними ресурсами та землекористуванням в здійсненні земельної політики, втрата органами державної влади функцій планування і організації раціонального використання земель та їх охорони, особливо в сільській місцевості, вихід держави з сфери землеустрою.

Негативним фактором є також ігнорування владними структурами та бізнесом землеустрою як комплексної системи заходів щодо капіталізації та екологізації землекористування, врегулювання обороту земельних ділянок, зниження часу на їх виділення. Також, вони відзначають, що земельні питання в державній політиці слід розглядати з точки зору інтересів в цілому держави, окремих галузей (*в першу чергу сільського господарства*), а також громадян та майбутнього покоління українців. Для цього пропонувалося негайно вирішити наступні питання:

- сформулювати і здійснити чітку земельну політику;
- побудувати ринково-орієнтовану модель земельного устрою країни і реформувати систему державного управління земельними ресурсами та землекористуванням;
- відновити землевпорядкування та землеустрій;
- зробити земельно-ресурсний потенціал одною із основних ланок підйому економіки України.

Як бачимо, питання про розробку нової земельної політики та відповідальність держави в побудові сучасної моделі земельного устрою і системи управління земельними ресурсами та землекористуванням, підвищення ролі землевпорядкування і

землеустрою в цьому процесі є архіважливим.

Прийняття у 2020 р. закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо умов обігу земель сільськогосподарського призначення» [45] стало одним із основних обговорюваних питань. Тема вибудовування ринкової моделі земельного устрою України та ефективної системи управління земельними ресурсами і землекористування проходить червоною ниткою у багатьох виступах провідних фахівців у галузі земельних відносин. Також, для активізації земельного ринку необхідний розвиток його інфраструктури [100].

Отже, назріла необхідність виробити з боку держави *земельну політику, в якій були б чітко встановлені цілі, пріоритетні завдання та інструменти регулювання земельних відносин*, реалізація яких дозволить докорінно змінити вектор їх розвитку з орієнтацією на збереження і примноження земельного потенціалу країни як на середньострокову, так і на більш віддалену перспективу.

В цьому зв'язку, важливим є питання формування рівноцінних економічних відносин прав власності на землю державних та комунальних підприємств із приватними. Так, за дослідженнями О.Ф. Ковалишин [15] «... *найвища ефективність за існуючого складу видів прав притаманна приватній формі власності на землю (88 балів), а найнижчу ефективність має комунальна та колективна форми власності (відповідно 29 і 42 балів). Ефективність державної форма власності на землю оцінюється 50 балами. Досить низькою є ефективність землекористування, сформованого на праві постійного користування (36 балів)*».

На жаль, на сьогодні у нас так і не вироблена державна земельна політика, яка могла б вирішити зазначені вище проблеми. Є лише Указ президента України №722/2019 «Про Цілі сталого розвитку України на період до 2030 року» [66]. Проте відсутні механізми і інструменти створення і вдосконалення правових, економічних, екологічних, соціальних і організаційних умов для розвитку земельних відносин. Адже вони повинні бути направлені виходячи з уявлення про земельні ділянки як про особливі об'єкти природного світу, які використовуються в якості основи життя і діяльності людини, засоби виробництва в сільському господарстві та іншої діяльності, і одночасно як про нерухоме майно з особливим правовим режимом. Аналіз показує, що конкретизація норм в земельному, природоохоронному та галузевому (лісовому, водному, аграрному) законодавстві вкрай не узгоджена, а іноді і просто суперечлива, що не раз говориться у різних наукових дослідженнях. Це, безсумнівно, створює проблеми у визначенні правового режиму всіх об'єктів та підвищення ефективності економічних відносин прав власності на землю.

Розглянемо основні проблеми земельної політики, що потребують вирішення в найближчій перспективі, зокрема, до 2030 року:

- боротьба з деградацією земель;
- приведення інституції власності на землю до конституційних вимог;

- перехід від поділу земель за категоріями до територіального їх зонування за типами (підтипами) землекористування;
- перехід на нову парадигму розвитку землевпорядкування і землеустрою та відновлення ролі держави у їх здійсненні;
- модернізація системи управління земельними ресурсами та землекористуванням.

**Деградація земель** – нами розглядається як процес скорочення або втрати біологічної та економічної продуктивності і комплексної структури сільгоспугідь, лісів тощо у наслідок процесу землекористування, або комбінації процесів, пов'язаних з людською діяльністю. Деградація земель являє собою складне явище, зазвичай пов'язане з частковою або повною їх втратою: продуктивності земель (грунту), рослинного покриву, біомаси, біологічного різноманіття, екосистемних послуг і екологічної стійкості. До деградації земель призводять три широкі і взаємопов'язані групи чинників:

- ◆ біофізичні фактори, що визначають режим землекористування;
- ◆ інституційні чинники, які регулюють ширшу політику землекористування;
- ◆ соціально-економічні фактори, що впливають на попит і управління земельними ресурсами [224].

До первинних факторів, що визначають режим землекористування, зазвичай відносять клімат, рослинність, рельєф місцевості і доступність води, а економічна ситуація впливає на управлінські рішення, в тому числі на час і спосіб здійснення змін. Інституційні чинники часто історично визначаються багаторічними культурними нормами, а також під впливом політичних і економічних рішень. У розумінні впливу інституційних факторів вирішальне значення мають права власності і володіння. В цілому, зміна режимів землекористування, яка призводить до деградації земель, а пов'язана з нею втрата земельних функцій обумовлені безліччю елементів, що взаємодіють на всіх рівнях від місцевого до глобального [159]. Тому одним із основних напрямів стратегії земельної політики є **зменшення деградації земель**.

## 2.2. Нейтралізація деградації земель

Деградація земель та опустелювання вже давно набули глобального виміру та є одними з найбільших викликів для сталого розвитку людства, спричиняючи серйозні проблеми як екологічного, так і соціально-економічного характеру, включаючи голод та вимушену міграцію населення.

Україна є 44 за площею материкової території країною Світу. У той же час за площею орних земель (32,5 млн. га) – вона посідає 9 місце, поступаючись лише таким країнам як Індія (156,5 млн. га), США (152,3 млн. га), Росія (123,1 млн. га), Китай (119,0 млн. га), Бразилія (80,0 млн. га), Австралія (46,1 млн. га), Канада (43,6 млн. га), та



Нігерія (34,0 млн. га).- а за рівнем розораності її земель (53,9%) – займає одне з перших місць у Світі [154]. Площа деградованих та малопродуктивних орних земель в Україні перевищує 6,5 млн. га (20 % площі ріллі). Щорічно від ерозії втрачається 300 – 600 млн. т ґрунту. Із продуктами ерозії виноситься 10 – 15 млн. т гумусу, 0,3 – 0,9 – азоту, 700 – 900 – фосфору, 6 – 12 млн. т калію, що значно більше, ніж вноситься з добривами [29].

Залежно від ступеня прояву деградаційних процесів зниження урожаю сільськогосподарських культур може складати від 10-20 % до 30-50 %, а **збитки лише через недоотримання продукції становлять понад 20 млрд. грн./рік** [28]. Для досягнення оптимальної лісистості території України, яка визначена у 20% [50], за її сучасного рівня (близько 16%) необхідно збільшити площу лісів на понад 2,4 млн. га

Визначення земель, які відносяться до деградованих, наведено у Земельному кодексі України (стаття 171), це зокрема:

- ◆ земельні ділянки, поверхня яких порушена внаслідок землетрусу, зсувів, карстоутворення, повеней, добування корисних копалин тощо;
- ◆ земельні ділянки з еродованими, перезволоженими, з підвищеною кислотністю або засоленістю, забрудненими хімічними речовинами ґрунтами та інші.

В таблиці 2.1 приведено дані поширення деградаційних процесів в Україні.

Таблиця 2.1 – Поширеність деградаційних процесів в Україні

Види деградованих земель	Площа земель, підданих впливу тис. га	% від загальної площі країни	Джерело інформації
Дефляційно небезпечні землі (с/г угіддя)	13284,2	22,0	Дані Державного земельного кадастру щодо якісного стану земель станом на 01.01.1996») )
Землі (с/г угіддя), піддані водній ерозії	19360,4	32,1	---//---
Землі (с/г угіддя), піддані сумісній дії водної та вітрової ерозії	2056,2	3,4	---//---
Землі (с/г угіддя) з кислими ґрунтами	10692,0	17,7	---//---
Землі (с/г угіддя) з засоленими ґрунтами	1710,0	2,8	---//---
Землі (с/г угіддя) з солонцюватими ґрунтами	2250,1	3,7	---//---
Землі (с/г угіддя) з солонцевими комплексами	574,7	0,9	---//---
Землі (с/г угіддя) осолоділі	137,9	0,2	---//---
Землі (с/г угіддя)	1852,1	3,1	---//---

Види деградованих земель	Площа земель, підданих впливу тис. га	% від загальної площі країни	Джерело інформації
перезволожені			
Землі (с/г угіддя) заболочені	1778,4	9,9	---//---
Землі (с/г угіддя) кам'янисті	574,8	0,9	---//---
Землі, що піддані зсувам	213,5	0,4	Дані Держгеонадра за 2012 рік
Землі над породами, що здатні до карстування, у тому числі під 27092 од. карстопроявів	44817,0	74,3	Дані Держгеонадра за 2012 рік
Забруднені землі (с/г угіддя), які не використовуються у с/г виробництві	124,5	0,2	Дані Державного земельного кадастру (форма 6-зем станом на 01.01.2013)
Землі, що перебувають у стані консервації	6,9	0,01	Дані Державного земельного кадастру (форма 6-зем станом на 01.01.2013)
Підтоплені землі	7480,0	12,4	Дані Держгеонадра за 2012 рік
Порушенні землі	153,5	0,3	Дані Державного земельного кадастру (форма 6-зем станом на 01.01.2013)

Дані Державного земельного кадастру щодо якісного стану земель («Характеристика сільськогосподарських угідь за механічним складом ґрунтів та ознаках, що впливають на їх родючість, станом на 01.01.1996») датовані більше 17 років тому і були опрацьовані переважно за результатами суцільного ґрунтового обстеження ґрунтів, що проводилося ще у 1957 – 1961 роках.

Згідно зі статтею 54 Закону України «Про охорону земель» суцільне ґрунтового обстеження проводиться через кожні 20 років. Отже, відстеження на його основі поширеності деградаційних процесів для прийняття оперативних управлінських рішень, коротко – та середньострокового планування землеохоронних заходів, а також використання відповідних даних для прийняття управлінських рішень, *є проблематичним*.

Дані щодо забруднених сільськогосподарських угідь, які не використовуються у сільськогосподарському виробництві, порушених земель та земель, що перебувають у стані консервації, отримувалися щорічно до 2016 р. у рамках ведення Державного земельного кадастру (форми державної статистичної звітності 6-зем) і використовувалися для прийняття управлінських рішень.

Станом на 2021 р. така звітність не ведеться (*протягом 2017-2021 рр.*).

В таблиці 2.2 приведені дані тенденції змін забруднених сільськогосподарських угідь, порушених земель та земель, що перебувають у стані консервації.

Таблиця 2.2 – Тенденції змін забруднених сільськогосподарських угідь, порушених земель та земель, що перебувають у стані консервації

Рік	Землі тимчасової консервації, тис. га	Забруднені с/г угіддя, які не використовуються в с/г виробництві, тис. га	Порушені землі, тис. га
2001	1,2	128,7	154,1
2005	2,0	127,7	152,5
2006	2,7	126,5	151,1
2010	3,5	125,4	151,3
2011	6,2	125,5	152,3
2012	6,9	124,5	153,5
2016	7,2	124,3	157,1

Однак, ці дані не є достатньо репрезентативними для оцінки ситуації та прийняття управлінських рішень в цілому по Україні.

Дані щодо підтоплення територій, поширеності зсувних процесів та карстопроявів в розрізі України щорічно отримуються Держгеонадра і можуть використовуватися для періодичного прийняття управлінських рішень. В таблиці 2.3 приведено дані поширення небезпечних екзогенних геологічних процесів на території України.

Таблиця 2.3 – Поширення небезпечних екзогенних геологічних процесів на території України

Геологічні процеси	Одиниці виміру	Рік				
		2000*	2005**	2010	2011	2012
Підтоплення	Площа, тис км <sup>2</sup>	80,53	129,63	78,65	80,11	74,8
	%	13,3	21,5	13,0	13,3	12,4
Карст	Площа поширення порід здатних до карстування, тис км <sup>2</sup>	227,9	-	448,17	448,17	448,17
	%	37,8	-	74,3	74,3	74,3
	Кількість карстопроявів, од.	13471	-	25352	27087	27092
Зсуви	Загальна кількість, од.	13775	20887	22936	22937	22938
	Площа, км <sup>2</sup>	1706,43	1407,87	2134,94	2134,92	2134,94
	%	0,28	0,2	0,4	0,4	0,4
	Кількість активних, од.	3750	3950	1802	1751	1756
	Площа активних, км <sup>2</sup>	-	187,98	92,90	92,61	92,22
%	-	0,03	0,02	0,02	0,02	

**Примітки:** \* В період з 2000 по 2002 рр. виробничими геологічними підприємствами не надавалась інформація щодо площ зсувів; \*\* – в період з 2001-2005рр. не виконувались роботи з уточнення площ поширення та кількості карстопроявів; у 2008 р. виконано уточнення площ поширення порід здатних до карстування.

Однією з дещо краще налагоджених з точки періодичності та репрезентативності станом на 2021 р. є система оцінки стану земель сільськогосподарського призначення за результатами їх агрохімічної паспортизації. Відповідно до законодавства (стаття 54 Закону України «Про охорону земель» та ін.) агрохімічна паспортизація орних земель здійснюється через кожні 5 років, сіножатей, пасовищ і багаторічних насаджень – через кожні 5-10 років і є обов'язковою для всіх землевласників та землекористувачів.

Проведення агрохімічної паспортизації забезпечується державною установою «Державний науково-технологічний центр охорони родючості ґрунтів», яка перебуває у підпорядкуванні Мінагрополітики.

Серед даних, які отримуються за результатами агрохімічної паспортизації, найбільш визначальними для оцінки стану ґрунтів є дані щодо вмісту та балансу гумусу, що є одним із основних факторів, які впливають на рівень родючості ґрунтів і урожайності сільськогосподарських культур. Протягом 5-ти турів (1986-2010 рр.) вміст гумусу в ґрунтах України зменшився на 0,22 % в абсолютних одиницях і складає на даний час 3,14 % (рис. 2.1).

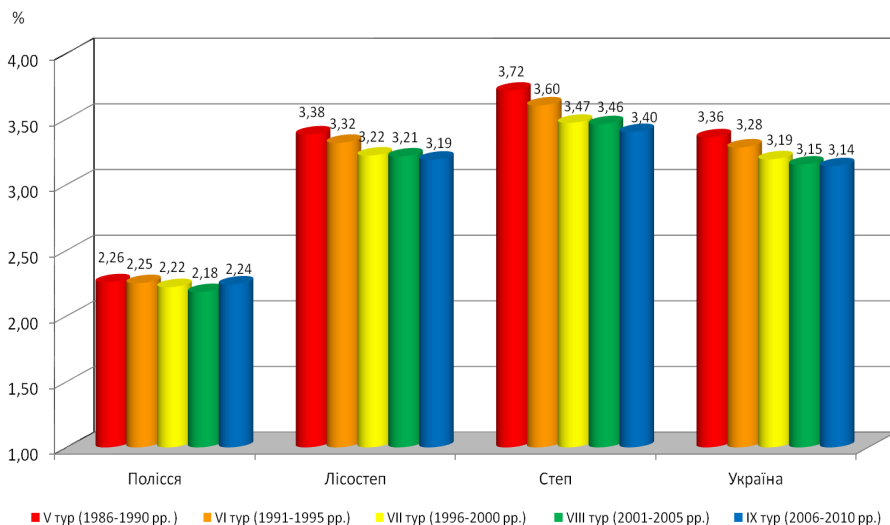


Рисунок 2.1. Зміна вмісту гумусу у ґрунтах України за 25-річний період

Таким чином протягом останніх 25 років ґрунти України щорічно втрачали близько 0,01 % гумусу або 250 кілограм на гектар. Відповідно, за 25 років запаси гумусу в орному шарі ґрунту (0-20 см) зменшилися на 5500 кг/га.

Баланс гумусу в ґрунтах України протягом останніх років (2006–2010) був гостродефіцитним і коливався в межах – 0,4-0,5 т/га.

Результати аналізування даних умісту гумусу в ґрунтах України за 2015–2018 рр. та 2019 році свідчать, що зниження вмісту гумусу продовжується як в цілому по країні, так і в розрізі природно-кліматичних зон [32]. *Так, у 2015 році баланс гумусу становив мінус 0,3 т/га, 2016 – мінус 0,16 т/га, 2017 – мінус 0,24 т/га, 2018 – мінус 0,2 т/га та у 2019 році – мінус 0,14.*

Кращих показників балансу гумусу отримано у 2016 та 2019 роках, що сталося завдяки надходженням до ґрунту більшої кількості органічної речовини. Основною причиною є надзвичайно низькі обсяги внесення органічних добрив. За останні роки внесення органічних добрив значно скоротилось. У середньому по Україні за 2006–2010 рр. вносилося по 0,6 тонн органічних добрив на 1 га посівної площі, тоді як мінімальна потреба для забезпечення бездефіцитного балансу гумусу, залежно від ґрунтово-кліматичної зони, має становити від 8 до 14 т/га.

За даними обстеження в 2015 р. середньозважений вміст гумусу в ґрунтах України дещо стабілізувався і становить 3,16 %, що на 0,02 % більше ніж у IX турі (2006–2010 рр.). При цьому 61,9% обстежених ґрунтів України характеризуються середнім та підвищеним вмістом гумусу, 15,4 % – дуже низьким та низьким, і лише 22,8 % обстежених площ з високим та дуже високим вмістом гумусу Найменший вміст гумусу у зоні Полісся (2,33 %), у Лісостеповій зоні – 3,21% та Степовій зоні – 3,45 %.

*Загалом дані щодо стану земель та поширеності різних видів деградаційних процесів збираються різними суб'єктами моніторингу із застосуванням різних методологій і систем спостережень, з різною періодичністю та репрезентативністю.*

Отже, з огляду на це, а також відображення даних про поширеність деградаційних процесів на різних планово-картографічних матеріалах, їх співставлення, достовірне просторове визначення територій, уражених як окремими так і одночасно різними видами деградації земель, а також встановлення частки деградованих земель країни в цілому, є *проблематичним*.

В 2014 р. розпорядженням Кабінету Міністрів України № 1024-р від 22 10. 2014 р. була прийнята *«Концепція боротьби з деградацією земель та опустелюванням» на 2015-2020 рр., яка станом на 2021 р. залишилася не реалізованою*

Нейтралізація деградації земель (НДЗ) – це нова парадигма в управлінні деградацією земель, введена з метою зупинити поточну втрату здорових земель в результаті нестійких методів їх освоєння та управління ними. Це поняття визначається як *«стан, при якому кількість здорових і продуктивних земельних ресурсів, необхідних для підтримки екосистемних послуг, залишається стабільним або підвищується в заданих тимчасових і просторових рамках»* [235], Метою нейтралізації деградації земель є підтримка бази земельних ресурсів для безперервного забезпечення екосистемних послуг, таких як, продукти харчування та регулювання водних ресурсів та клімату, а також для підвищення стійкості земельних ресурсів та

біотит, що від них залежить.

Нейтралізація деградації земель є однією з найбільш важливих глобальних завдань Порядку денного в галузі сталого розвитку на період до 2030 року: нейтралізація деградації земель повинна лягти в основу досягнення ряду цілей сталого розвитку, пов'язаних із забезпеченням продовольчої безпеки, ліквідацією злиднів, охороною навколишнього природного середовища та раціональним використанням природних ресурсів.

Наукова концептуальна основа для нейтралізації деградації земель [202] забезпечує наукову базу для планування, реалізації та моніторингу нейтралізації деградації земель. В її розробці була задіяна група експертів в рамках Механізму взаємодії науки і політики (МНП) Конвенції Організації Об'єднаних Націй по боротьбі з опустелюванням (КБО ООН), з подальшим рецензуванням з боку технічних експертів і політиків. Дана основа повинна стати сполучною ланкою між баченням і практичною реалізацією нейтралізації деградації земель, визначивши концепцію НДЗ з точки зору оперативної діяльності.

У концептуальній основі сформульовані наступні цілі нейтралізації деградації земель, які повинні бути базовою основою для формування земельної політики у сфері боротьби з деградацією земель в Україні (рис. 2.2) [216]:

- підтримку або поліпшення екосистемних послуг;
- підтримку або поліпшення продуктивності з метою підвищення продовольчої безпеки;

підвищення стійкості земельних ресурсів та біоти, що залежать від них;

- пошук варіантів взаємодії при роботі над іншими екологічними завданнями;

- заохочення практик відповідального управління земельними ресурсами.

Таким чином, **нейтралізація деградації земель** – це новий підхід до контролю деградації земель, покликаний заохочувати дії, спрямовані на запобігання або скорочення деградації, а також на відновлення деградованих земель, з тим щоб досягти мети нульового балансу втрат здорових, продуктивних земель на національному рівні. Наукова концептуальна основа для **нейтралізації деградації земель** забезпечує науково обґрунтовані методи планування, впровадження та моніторингу НДЗ.

### **2.3. Приведення інституції власності на землю до конституційних вимог**

Згідно статті 13 Конституції України [22] *«Земля, її надра, атмосферне повітря, водні та інші природні ресурси, які знаходяться в межах території України, природні ресурси її континентального шельфу, виключної (морської) економічної зони є об'єктами права власності Українського народу. Від імені Українського народу права власника здійснюють органи державної влади та органи місцевого самоврядування в межах, визначених Конституцією».*

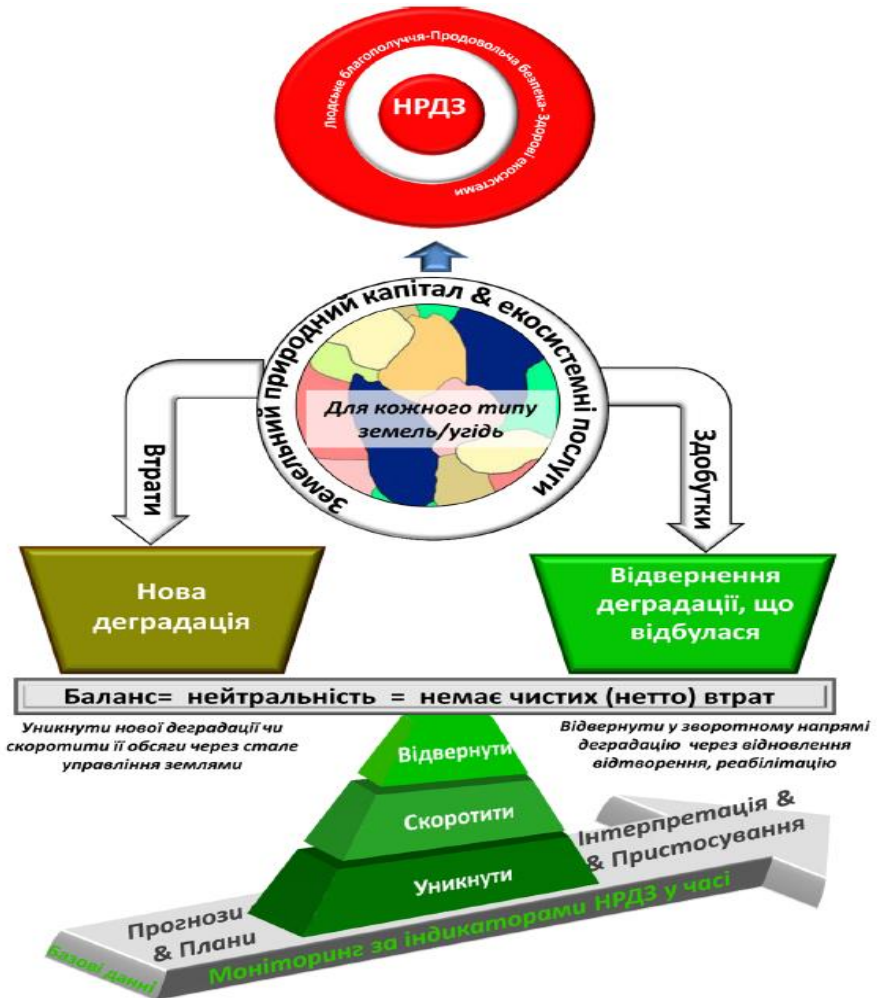


Рисунок 2.2. Логічно-змістовна схема наукової концептуальної основи нейтралізації деградації земель [216]

У широкому розумінні форма власності на землю й інші природні ресурси полягає в економічних відносинах, що виникають між державою, територіальною громадою, громадянами і підприємствами-землекористувачами, які визначаються ступенем самостійності суб'єкта в процесі присвоєння та обмеженості доступу інших суб'єктів до їх присвоєння.

Основною проблемою реалізації права власності українського народу в умовах ринкової економіки є протиріччя між ним та іншими формами власності на земельні ділянки, між товарними і нетоварними земельними ресурсами в умовах різноманітних форм економічних відносин з використання землі й інших природних ресурсів економічно відокремленими суб'єктами. В умовах товарно-грошового обміну, що охоплює сферу землекористування, неможлива ліквідація самого обміну власністю на землю як фактора виробництва та життєдіяльності суспільства, неможлива організація прямого розподілу і привласнення земельних ресурсів для всього суспільства в цілому і для кожного члена суспільства зокрема.

Враховуючи, що згідно статті 80 Земельного кодексу України, суб'єктами власності на землю на правах приватної власності є громадяни та юридичні особи, комунальної власності – територіальні громади, які його реалізують через органи місцевого самоврядування, державної власності – держава, яка реалізує його через відповідні органи державної влади [12]. Разом з тим, територіальні громади та органи виконавчої влади не є безпосередніми суб'єктами використання земель. Такими суб'єктами для земель державної і комунальної власності є державні і комунальні підприємства, які сьогодні використовують землю на праві постійного користування. Для забезпечення принципу «рівності всіх форм власності» розглянемо концептуальну модель економіко-правового змісту власності на землю (рис. 2.3) [98]. В даний час не існує чіткого економічного розмежування між власністю українського народу і державною власністю на землю та інші природні ресурси. До власності українського народу і державної чи комунальної форми власності відносять землю та інші природні ресурси, що знаходяться в господарському обороті. Для реалізації концептуальних положень економіко-правового змісту власності на землю нами розроблена концептуальна модель системи форм власності на землю в Україні (рис. 2.4), яка у теоретичному і прикладному аспекті повинна включати низку різновидів прав власності. Запропоновані *засади базуються на економічній теорії, яка вивчає різні права власності*, зокрема:

- приватна власність (private ownership). В даному випадку виключні права належать окремим індивідам.
- державна власність (state ownership). Винятковими правами володіє держава, або точніше, ті, хто її контролює.
- комунальна власність (communal ownership). В даному випадку винятковими правами володіє певна спільнота людей, які контролюють доступ до ресурсу.
- *суспільна власність* (common ownership) або вільний доступ.

Ці основні види прав власності в різних країнах співіснують у різних поєднаннях. Однак, для України є важливим в економіко-правовому аспекті чіткіше розмежувати і надати необхідний статус суспільній, державній та комунальній власності [98].



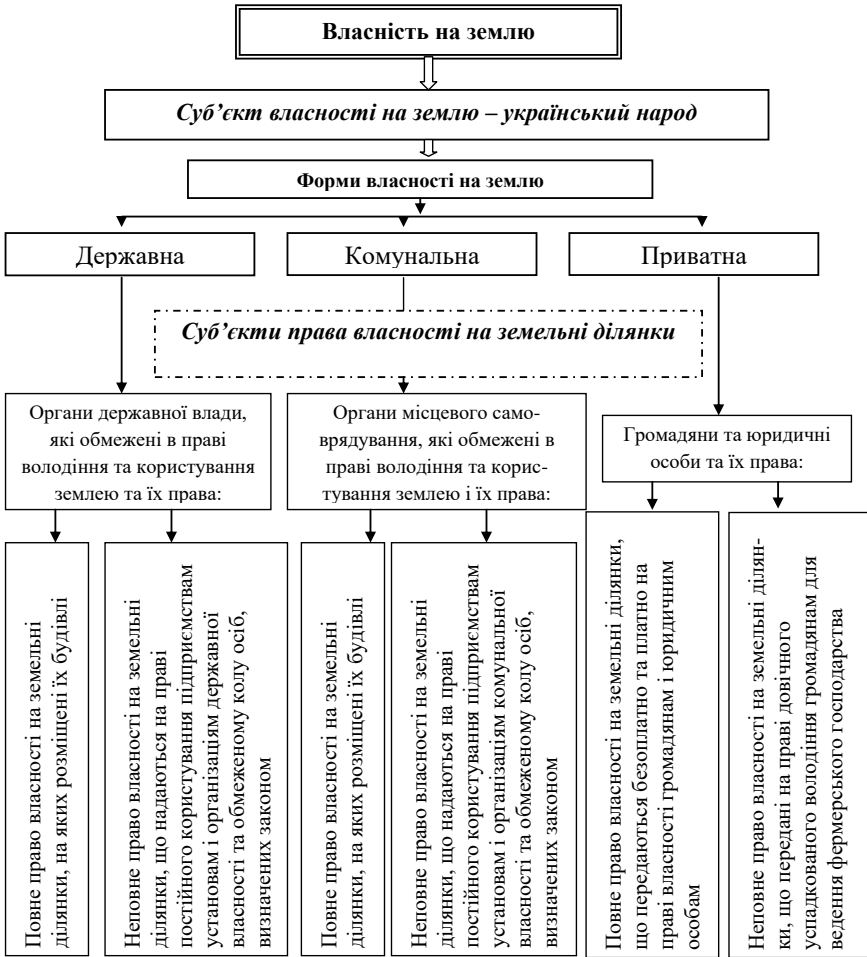


Рисунок 2.3. Логічно-змістовна концептуальна модель економіко-правового змісту власності на землю в Україні

Як видно із рисунку 2.4, авторами пропонується вести поняття «*суспільної власності*», «*державної власності*» для держаних підприємств і установ та «*комунальної власності*» для комунальних підприємств і установ. Їх введення дозволить підвищити ефективність (табл. 2.4).



Рисунок 2.4. Концептуальна модель системи форм власності на землю в Україні

Таблиця 2.4 – Оцінка існуючої ефективності форм власності на землю за складом видів прав [15]

Форми власності	Існуючих правових норм		Авторські пропозиції	
	бал оцінки виду права	оцінка виду права, %	бал оцінки виду права	оцінка виду права, %
Приватна	88	86	94	92
Державна	50	49	94	92
в. т. числі постійного користування	36	44		
Комунальна	29	28	94	92
в. т. числі постійного користування	45	44		
Колективна	42	42	-	-
Сусільна власність	-	-	54	53
Корпоративна юридичних осіб на праві приватної власності	-	-	78	76
Корпоративна юридичних осіб на праві державної власності	-	-	78	76

Як показують дані таблиці 2.4 введення «*державної власності*» для держаних підприємств і установ та «*комунальної власності*» для комунальних підприємств і установ підвищує їх ефективність відповідно із 49% та 28% до 92%. Таким чином, українська системи відносин прав власності на землю потребує удосконалення у контексті економічних, екологічних, соціальних та правових відносин щодо земельних та інших природних ресурсів. Напрями удосконалення, що приведені у розроблений

нами концептуальній моделі системи форм власності на землю в Україні (див. рис. 2.4) [98].

Досліджуючи можливості інституції власності на землю, необхідно відштовхуватися від поглядів тих економістів, які вважають, що громадський порядок вимагає не тільки інституціалізованих прав власності, а й стійкості інституцій: економічні агенти повинні мати можливість їх зрозуміти, усвідомити і вибудувати свої дії відповідно до них. В іншому випадку безперервна зміна правил гри призведе до хаосу і руйнації соціальної основи існування соціуму. «Ефективні інституції та інститути управління земельними ресурсами і землекористуванням в короткостроковому періоді повинні мати властивість стабільності (жорсткості), а в довгостроковому періоді – властивість адаптивності (гнучкості). Вони повинні постійно еволюціонувати під впливом глобальних тенденцій, а також з урахуванням національних особливостей. При цьому система інституційних обмежень відповідальна за досягнення короткострокових цілей, а система мотивації – довгострокових» [34].

Наведене положення важливо для економічних систем в цілому. Значимо воно і для земельних відносин. Створення такої інституційного середовища, що поєднує стабільність в коротко терміновому аспекті і адаптивність в аспекті довгостроковому, є основою формування механізмів підвищення інвестиційної привабливості землекористування.

Таким чином, різноманітність форм власності на землю вимагає глибокого наукового осмислення необхідних змін в конкретних процесах і напрямках розвитку землекористування. Не осмисливши такі зміни в теоретичному плані, не можна знайти вірні практичні рішення реалізації власності на землю.

## **2.4. Перехід від поділу земель за категоріями до територіального їх зонування за типами (підтипами) землекористування**

Набуло актуальності питання переходу від поділу земель за категоріями до територіального їх зонування за типами (підтипами) землекористування [92; 93]. Зонування земель за типами (підтипами) землекористування дасть змогу скоротити строк землевпорядного процесу щодо оформлення надання земельних ділянок із земель державної або комунальної власності із 8,5 місяців до 2,5 місяців і приватної земельної ділянки до 1–5 робочих днів та зменшити трансакційні витрати на 14 млрд грн, за вартості одного робочого дня 12 тис. грн і розроблення близько 100 тис. проєктів землеустрою в рік.

Питання про скасування категорій земель є одним з ключових питань управління земельними ресурсами та землекористуванням. Проте, скасування інституту категорій щодо тих земель, які використовуються, можуть або повинні бути використані,

наприклад, в сільському господарстві щоб не завдати шкоди його розвитку, вимагає формування відповідних передумов. Зокрема, необхідно визначити і документально зафіксувати межі особливо цінних сільськогосподарських земель та природно-заповідного фонду і внести їх до земельного кадастру. Також, слід розробити землевпорядні регламенти, що встановлюють обмеження і обов'язки землевласника з використання і охорони земель в залежності від їх поточного стану. Це далеко не повний перелік питань, але і його досить, щоб зрозуміти, на скільки недешевими будуть такі роботи. Проте, на нашу думку, сільськогосподарські землі втрачені державою як об'єкт управління; відповідні управлінські практики та інститути зруйновані. Утвердження точки зору на землю як об'єкт ринкового обороту, а також ресурс розширення житлового і промислового будівництва дозволило державі відійти від змістовної земельної політики в аграрній сфері та галузі розвитку сільських територій. Незважаючи на відмінності в поглядах щодо конкретних форм і механізмів залучення землі в ринковій оборот, всі єдині у визнанні необхідності формування нових підходів до управління земельними ресурсами та землекористуванням, а відповідно і регулювання земельного ринку [100].

## **2.5. Розвиток територіально-просторового планування землекористування**

Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо планування використання земель» внесено зміни у Закон України «Про землеустрій» [57], якими визначено, що «Особливим видом документації є документація із землеустрою, яка одночасно є містобудівною документацією, – комплексні плани просторового розвитку територій територіальних громад», а містобудівна документація, є одночасно документацією із землеустрою [64].

Досліджуючи глобальні сценарії розвитку землекористування [13], які ґрунтуються на припущенні, що з огляду на взаємну залежність методів управління земельними ресурсами, вони є більш важливими детермінантами загальних результатів щодо безпеки навколишнього середовища, продовольства та життєдіяльності людей, ніж прогнозовані показники зростання населення і економіки. Такі моделі відштовхуються від ідеї про те, що спостерігаються компроміси – це не стільки наслідок зростання населення, скільки передбачуваний результат вузько і екологічно нераціонального планування, стратегій і методів землекористування. В цьому зв'язку, робочою групою експертів ООН сформульовані основні теми глобальної перспективи щодо місця і ролі планування землекористування у контексті безпеки людства (рис. 2.5) [13]

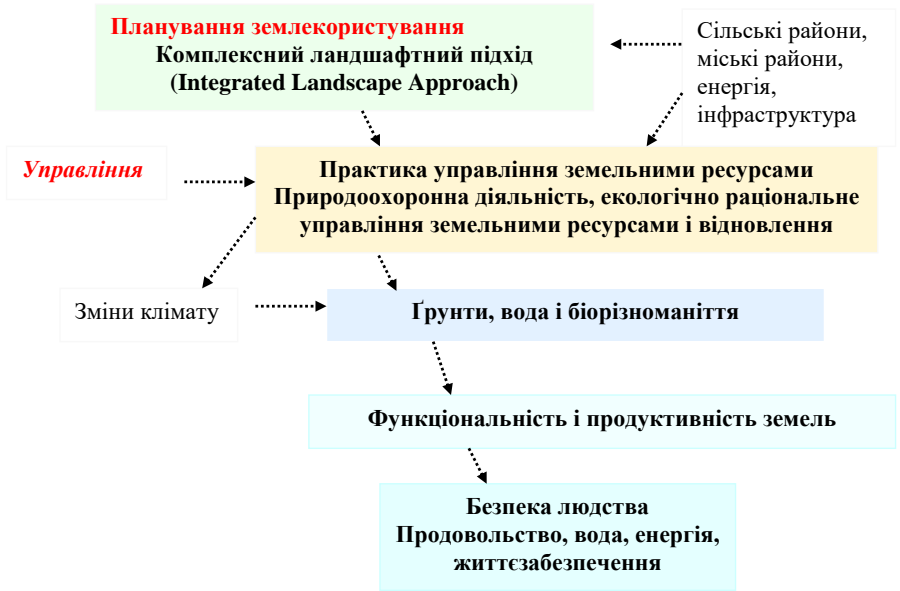


Рисунок 2.5. Основні теми глобальної перспективи щодо місця і ролі планування землекористування у контексті безпеки людства

Як тільки вийшов у світ в 1997 р Європейський Компендіум [19] вперше була здійснена спроба комплексного порівняння систем територіально-просторового планування різних країн Європи. Запропонована в ньому типологія, стала чимось на зразок орієнтира для подальших досліджень, які прагнуть пояснити тенденції в розвитку територіально-просторового планування в Європі, тобто зміни в підходах і ступеня конвергенції або дивергенції систем планування в контексті європеїзації. На основі цих критеріїв була запропонована типологія, за якою поділяються країни-члени ЄС (на той момент 15 країн) на 4 групи, чи культури, традиції, стилі планування: традиція урбанізму, управління землекористуванням, регіонально-економічний підхід, всеосяжний комплексний підхід.

Їх короткі характеристики представлені в таблиці 2.5. Ці традиції були розроблені як «ідеальні типи», щодо яких порівнюється реальний стан справ в державах-членах [197]. Європейські системи територіально-просторового планування не можна сприймати як статичні, набори формальних правил і принципів прийнятих дій. Навпаки, вони можуть пристосовуватися, підлаштовуватися і бути динамічними конструкціями [213]. Тому відзначимо два основних підходи до розуміння систем планування:

*по-перше*, системи в принципі адаптовані і можуть реагувати на зовнішні проблеми;

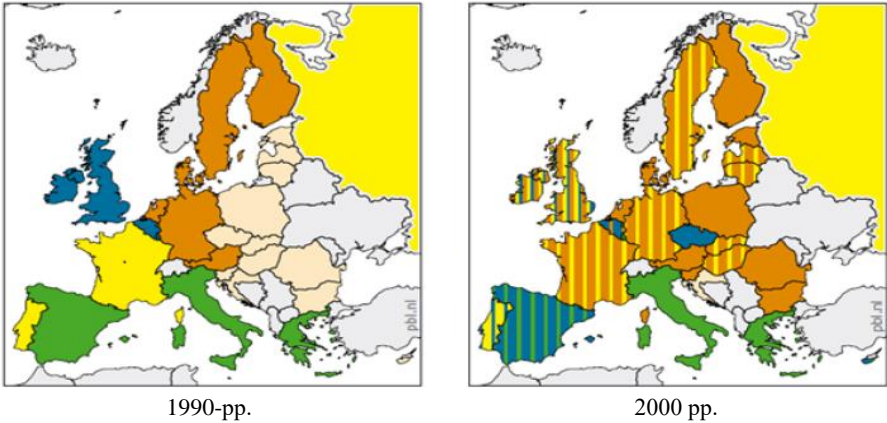
Таблиця 2.5 – Критерії класифікації систем територіально-просторового планування країн-членів ЄС

<b>Традиції урбанізму</b>	<b>Управління землекористуванням</b>
<p>◆ Територіально-просторове планування в основному стосується архітектури, містобудування, міського дизайну і контролю будівництва</p> <p>◆ Територіально-просторове планування регулює розвиток землекористування і територій через жорстке зонування, норми і правила</p> <p><i>Країни – представники:</i> <i>середземноморські країни – члени ЄС</i></p>	<p>❖ Територіально-просторове планування контролює зміни в землекористуванні і зонуванні</p> <p>❖ Місцеві органи проводять більшу частину роботи з планування, але центральний уряд має суттєвий вплив через систему нагляду або встановлення політичних цілей</p> <p><i>Країни – представники:</i> <i>Великобританія</i></p>
<b>Регіональний економічний підхід</b>	<b>Комплексний всеосяжний підхід</b>
<p>▶ Територіально-просторове планування тісно пов'язане з досягненням соціально-економічних цілей, зокрема, скорочення регіональних відмінностей</p> <p>▶ Питання територіально-просторового планування інтегровані в політику регіонального розвитку</p> <p>▶ Просторова політика не охоплює всю територію, концентрується на проблемних територіях</p> <p>▶ Територіально-просторове планування використовується у випадках соціально небажаного розвитку</p> <p>▶ Центральний уряд відіграє важливу роль в управлінні розвитком територій і виділенні інвестицій</p> <p><i>Країни – представники:</i> <i>Франція і в меншому ступені Португалія</i></p>	<p>⊕ Територіально-просторове планування як управління структурою: територіально-просторове планування здійснюється через сувору систематичну і формальну ієрархію планів від національного до місцевого рівня</p> <p>⊕ Більший акцент на територіально-просторове планування ніж на економічний розвиток</p> <p>⊕ Планування окремо від інших галузевих політик та здійснює координацію політик, що мають територіальний ефект</p> <p>⊕ Територіально-просторове планування визначає керівні принципи, які допомагають уникнути небажаного просторового розвитку усій країні</p> <p>⊕ Відповідальність за планування або розділена між місцевою владою і центральним урядом або сконцентрована на регіональному рівні в країнах з федеративним устроєм</p> <p>⊕ Значні інвестиції направляються на реалізацію планів територіально-просторового планування</p> <p><i>Країни – представники:</i> <i>Німеччина, Нідерланди, Австрія, країни північної Європи</i></p>

*по-друге*, правова і адміністративна структура не повністю визначають планувальну діяльність, а лише встановлюють межі, в яких може відбуватися практика планування.

Оскільки чітких меж між групами в класифікації немає, то з часом можливий перехід країн з однієї групи в іншу, що і сталося в дійсності. Це наочно ілюструється на

рис. 2.6, де показані зміни за 1990-і і 2000-і рр. в традиціях територіально-просторового планування в ЄС. В розвитку переважає комплексний всеосяжний підхід з базовою основою на земельні та інші природні ресурси.



- Традиції планування
- Комплексний всеосяжний підхід
  - Управління землекористуванням
  - Регіональний економічний підхід
  - Традиція урбанізму
  - Нові держави – члени ЄС
  - Країни, що не входять в ЄС, тому числі Україна

Рисунок 2.6 Зміни в традиціях територіально-просторового планування землекористування і територій в ЄС і Україні (доопрацьовано з використанням джерела [142])

Таким чином, в Україні наукові дослідження, освітні програми з підготовки фахівців-землепорядників з територіального планування землекористування та практика відстають від європейських країн у сфері територіально-просторового планування землекористування. Тому, *необхідно терміново переорієнтувати наукові дослідження, освітні програми та практику щодо територіально-просторового планування землекористування як однієї із важливих функцій управління земельними ресурсами та землекористуванням.*

## 2.6. Перехід на нову парадигму розвитку землепорядкування і землеустрою та відновлення ролі держави у їх здійсненні

Зниження ролі держави у здійсненні землеустрою призвело до втрати функції планування розвитку землекористування як основної в системі управління земельними

ресурсами та землекористуванням, що порушило комплексність у здійсненні заходів земельної реформи. В процесі землеустрою та землевпорядкування земельні відносини встановлюються в результаті виконання чотирьох основних функцій [57]:

- ◆ формування меж земельних ділянок та землекористування як сукупності земельних ділянок та прав на них;
- ◆ оцінювання потенціалу земельних ресурсів, вартості землекористування та його екологічного стану;
- ◆ просторова та інституціональна організація використання та охорони землі і інших природних ресурсів;
- ◆ розвиток (територіальне та внутрішньогосподарське планування) землекористування.

Це обумовлює вироблення нового розуміння значення і ролі землевпорядкування та землеустрою у розвитку економіки країни. В 2019 році указом Президента України були затверджені цілі сталого розвитку України на період до 2030 року [64]. Серед основних цілей, які мають відношення до розвитку землеустрою та землевпорядкування, зазначена: ціль 2 – подолання голоду, досягнення продовольчої безпеки, поліпшення харчування і сприяння сталому розвитку сільського господарства; ціль 13 – вжиття невідкладних заходів щодо боротьби зі зміною клімату та її наслідками та ціль 15 – захист та відновлення екосистем суші та сприяння їх раціональному використанню, раціональне лісокористування, боротьба з опустелюванням, припинення і повернення назад (розвертання) процесу деградації земель та зупинка процесу втрати біорізноманіття.

Отже, доктрина впровадження в Україні сталого розвитку, і особливо розвитку сталого (збалансованого) землекористування шляхом здійснення землеустрою та землевпорядкування потребує переосмислення. Серед причин такого висновку науковці праці [15; 75; 78; 92; 104], які відзначають нездатність національних інституцій попереджувати та, тим більше, запобігати еколого-економічним кризам землекористування; обмеженість системи землевпорядкування у забезпеченні запитів гравців економіки землекористування і земельної політики; ігнорування низки суттєвої інформації, що породжує національні, регіональні та місцеві проблеми асиметрії інформації та багато іншого.

Майбутню модель розвитку системи землеустрою та землевпорядкування ми пов'язуємо з прерогативою запитів до них від національних, регіональних та місцевих інституцій, що забезпечуватимуть реалізацію сталого розвитку в Україні, і особливо сталого (збалансованого) землекористування. На наше переконання саме запити інституцій сталого розвитку в цілому, та розвитку сталого (збалансованого) землекористування зокрема, визначатимуть нову, та головне – прийнятну світовим і національним середовищем, методологічну та організаційну базу побудови системи



землеустрою та землевпорядкування і їх широкого впровадження.

Сприйняття ідей сталого розвитку в національних середовищах є ефектом інституціональної правонаступності – одним із головних теоретичних досягнень інституційної теорії і може слугувати неформальною інституційною основою переходу на новий етап побудови національної системи землеустрою та землевпорядкування на засадах новітньої інституціонально-поведінкової теорії. Зокрема, розвиток системи на нових принципах, визначатиме і побудову національних інституціональних основ розвитку землеустрою та землевпорядкування й розробку нової науково-теоретичної платформи в сучасних умовах. В основі такої наукової платформи має бути парадигма землеустрою та землевпорядкування щодо ринково-орієнтованої моделі земельного устрою України та її регіонів і економіки сталого розвитку землекористування. Інституціональне забезпечення синергетичної моделі розвитку землеустрою та землевпорядкування приведено на рисунку 2.7.



Рисунок 2.7. Інституціональне забезпечення синергетичної моделі розвитку системи землевпорядкування на засадах цілей сталого розвитку України

## **2.7. Модернізація системи управління земельними ресурсами та землекористуванням**

Аналіз світового досвіду, робіт зарубіжних дослідників, документів ООН показує, що багато проблем, з якими сьогодні стикається Україна в сфері земельних відносин і в більш загальному плані – взаємодії природи і суспільства, не є специфічними для неї. Вони усвідомлюються, досліджуються і вирішуються в багатьох країнах. І незважаючи на те що немає якогось єдиного рішення з управління земельними ресурсами, яке придатне для всіх країн, проте, важливо розуміти міжнародні тенденції.

Згідно керівних положень ООН із земельних питань (1996 році) [111], управління земельними ресурсами (land administration) являє собою – «процеси визначення, реєстрації та поширення інформації про право власності на землю, її вартості та використання при реалізації політики раціонального використання земельних ресурсів». Подібне розуміння забезпечує, серед іншого, безпеку землеволодіння, ринок нерухомого майна, планування і контроль землекористування, оподаткування землі і управління природними ресурсами. Оскільки головним завданням систем управління земельними ресурсами є забезпечення безпечної власності на землю, можна припустити, що економічний ефект від власності на землю є синонімом економічного ефекту від хорошого управління земельними ресурсами та землекористуванням. Управління земельними ресурсами при цьому розглядається як частина земельної політики держави.

Під земельною політикою (land policy) розуміється «система для визначення, як повинна використовуватися і охоронятися земля, щоб вирішити соціальні та економічні завдання» [111]. Незважаючи на різноманітність конкретних механізмів земельної політики, в більшості країн вона спрямована на досягнення рівного доступу громадян до земельних ресурсів, ефективне землекористування, відповідальне державне управління, дотримання екологічних вимог, економічний розвиток, зниження рівня бідності. Щоб створити основу для стійкого розвитку, земельна політика повинна спиратися на достовірну інформацію про права на нерухоме майно, її вартості та господарському використанні. Очевидно, що управління земельними ресурсами само по собі не є кінцевою метою, а створює умови для реалізації політики землекористування на різних рівнях територіального управління. Важливість земельної політики держави обумовлена такими шістьма основними положеннями [111]:

- 1) доступ до продуктів харчування та житла відноситься до основних потреб людини.
- 2) захист власності дуже важлива для ефективного міського розвитку і реалізації житлової політики.
- 3) визначеність правового статусу земель в сільській місцевості дуже важлива для ефективного сільськогосподарського виробництва.
- 4) інвестори потребують офіційної системи прав на землю та іншу нерухомість.

5) сталий розвиток залежить від держави, яка несе повну відповідальність за управління інформацією про власність на землю, її вартість та використання, навіть якщо в ньому бере активну участь приватний сектор.

6) як земля, так і інформація про землю є ресурсами, до яких треба ставитися дбайливо з метою забезпечення економічного зростання.

Важливість земельної політики держави, на думку іноземних вчених і спеціалістів [111] обумовлена наступними моментами:

- земля – ключовий фінансовий актив для сільського і міського населення, особливо, якщо не має вільних коштів;
- земля створює основу для підвищення ділової активності і функціонування ринкових і неринкових структур, включаючи господарства населення і уряд;
- раціональне використання і доходи від землі впливають на економічне зростання і подолання бідності;
- земельний контроль є головним фактором політичної стабільності та підвищення зайнятості населення;

Отже, *земельна політика* – це управління (*регулювання*) земельними відносинами та використанням і охороною земель й інших природних ресурсів (*адміністрування землекористування*) з боку держави, цілеспрямований вплив на учасників земельних відносин, в тому числі через регульований земельний ринок. З позиції теорії управління система управління включає в себе механізми регулювання взаємних відносин між суб'єктами власності.

Необхідність державного регулювання земельних відносин та адміністрування режиму землекористування в ринковій економіці обумовлена низкою причин. Найважливішою серед них є стратегічна значущість земельних ресурсів для країни. Саме вона перетворює земельну політику в одне з найважливіших напрямів економічної політики держави. Слід виділити і соціально-економічну значимість земельного фактора в реалізації національних і суспільно значущих проєктів (будівництво житла, розвиток сільського господарства і т.д.). Все це обумовлює важливість правильного вибору як методологічних основ, основних цілей, завдань і принципів управління земельними відносинами та землекористуванням, так і конкретних інструментів і методів регулювання. У найзагальнішому вигляді сучасна система державного управління земельними ресурсами та землекористуванням повинна, з одного боку, не вступати в протиріччя з логікою розвитку ринку, з іншого – забезпечувати ефективне використання ресурсів з метою комплексного розвитку територій, з чіткою програмою захисту населення і використання ренти в інтересах суспільства. При цьому повинні бути забезпечені як поточні, так і довгострокові інтереси суб'єктів ринкових відносин. Несуперечливість реалізації виділених завдань досягається в процесі поступового узгодження інтересів зацікавленими сторонами (представницькі, законодавчі, влада, громадські організації, органи місцевого самоврядування тощо). Подібне розуміння

дозволило виробити основні принципи управління володінням і користуванням земельними, лісовими і рибними ресурсами в рамках ООН [6]. Вони спрямовані на:

- ◆ поліпшення управління володінням і користуванням шляхом надання напрямних вказівок та інформації з міжнародно визнаною практикою щодо систем, що відповідають за права користування, управління і контроль за використанням землі, лісів і рибних ресурсів;

- ◆ сприяння вдосконаленню і розробці політичних, правових і організаційних механізмів та інструментів, що регулюють весь діапазон прав системи володіння і користування цими ресурсами;

- ◆ підвищення прозорості та вдосконалення функціонування систем володіння і користування;

- ◆ зміцнення потенціалу та вдосконалення діяльності установ виконавців, судових органів, місцевих органів влади, організацій фермерів і дрібних виробників, рибалок та лісокористувачів, скотарів-кочівників, громад корінних народів та інших громад, громадянського суспільства, приватного сектора, наукових кіл і всіх осіб, зайнятих у сфері управління системою володіння і користування, а також на сприяння співробітництву між зазначеними задіяними сторонами.

В існуючих умовах, на наш погляд, найважливішими критеріями регулювання земельних відносин та землекористування стають, *по-перше*, пошук оптимального співвідношення економічних та земельпорядно-правових методів регулювання і адміністрування, виходячи з оптимізації співвідношення поточного і довгострокового ефекту; *по-друге*, забезпечення безпеки населення в цілому, тому що при переході до ринкових відносин населення, в основній своїй масі, виявляється програшною стороною в сфері земельних відносин. Це проявляється в тому, що через невисокі доходи воно не здатне конкурувати на земельному ринку, але зобов'язане платити чималі податки на землю. Орієнтація місцевої влади тільки на земельні аукціони і багатих покупців, з яких можна витягти найбільші вигоди, не прийнятна в сучасних умовах тому що: по-перше, існує великий ризик нанесення шкоди всій економіці країни; по-друге, влада в першу чергу повинна захищати інтереси населення в цілому. З вищевикладеним тісно пов'язаний *третій* критерій регулювання – пошук механізмів мінімізації збитків населенню у зв'язку з переходом до ринкових відносин в сфері земельних відносин, визначення напрямків і джерел як компенсації негативних наслідків, так і їх попередження. Вибір конкретних форм мінімізації шкоди залежить значною мірою від сили дії дестабілізуючих факторів в даній сфері. Зокрема, це неадаптованість і не завжди працює на місцях законодавча база в галузі земельних відносин та використання і охорони земель та інших природних ресурсів, що не дозволяє ефективно регулювати земельні відносини і відкриває простір для особистого роду зловживань, організаційна невідповідність до розширення земельного ринку, відносно низькі доходи населення

для інвестиційних вкладень в землекористування або в земельні активи.

Аналіз досвіду розвинених країн і результатів досліджень західних економістів дозволяє виділити основні елементи системи управління володінням та користуванням землею [6]:

1. Законодавство, яке встановлює права щодо земельних ділянок, включаючи право власності та порядок передачі прав, забезпечення гарантій власності, порядок вирішення земельних спорів. Ці питання вирішуються в Конституції країни, Земельному та Цивільному кодексі, Законах України земельний кадастр та про реєстрацію речових прав, і т.п. Для українських умов особливу увагу слід приділити механізмам, що привертають інвестиції в особливі режими використання земель (це зокрема планування розвитку землекористування) з метою пошуку драйверів української економіки.

2. Розвиток землевпорядкування та землеустрою, удосконалення реєстрації земельних ділянок, прав власності та інших інтересів.

3. Організаційні структури (установи з управління землекористуванням, оцінці земельних ділянок та іншої нерухомості і ресурсів, інстанції вирішення земельних суперечок і т.п.).

З огляду на те, що земля виступає об'єктом інвестиційної діяльності, важливість вироблення механізмів залучення інвестицій у використання землі безсумнівна з точки зору як інтересів держави, так і приватних інвесторів. Для держави і регіонів це є важливим фактором підвищення ефективності використання земельних ресурсів, для інтересів приватних інвесторів – певною гарантією отримання доходів від використання землі. При удосконаленні системи управління землекористуванням необхідно враховувати багатоцільовий вектор інтересів суб'єктів земельних відносин. Система управління земельними ресурсами та землекористуванням має бути реформована у багатофункціональну (багатоцільову) систему управління «зверху вниз» та «знизу вгору» [78] на принципах рекомендованих ООН.

Враховуючи, що станом на 2021 р. земельна політика не направлена на захист земель, а також не забезпечує захист права власників, капіталізацію, екологізацію та соціалізацію землекористування тощо, тому основними напрямками стратегії розвитку земельної політики в Україні до 2030 року з врахуванням принципів рекомендованих ООН вбачаємо у: зменшенні деградаційних процесів земель; приведенні інституції власності на землю до конституційних вимог; переході від поділу земель за категоріями до територіального їх зонування за типами (підтипами) землекористування; переході на нову парадигму розвитку землевпорядкування і землеустрою та відновлення ролі держави у їх здійсненні; модернізації системи управління земельними ресурсами та землекористуванням. Також, враховуючи низьку ефективність прав державної та комунальної власності на землю у порівнянні із приватною, пропонується власність українського народу на землю узаконити як суспільну власність на землі загального використання (під річками, вулицями, площами і т.д.), а право державної та комунальної

власності – трансформувати із права постійного користування у право державної та комунальної власності держав із повним пучком прав для державних та комунальних підприємств. Крім того, пропонується перейти з розподілом (перерозподілом) земель за їх категоріями до зонування земель за типами (підтипами) землекористування залежно від придатності земель та цінності інших придатних ресурсів. Зазначимо, що розвиток землевпорядкування та землеустрою повинен бути побудований на новій парадигмі відносин, що пов'язані із сталим розвитком та сталим (збалансованим) землекористуванням на принципах рекомендованих ООН. Система управління земельними ресурсами та землекористуванням має бути реформована у багатофункціональну (*багатоцільову*) систему управління «зверху вниз» та «знизу вверху» з врахуванням принципів рекомендованих ООН.

## РОЗДІЛ 3.

# ОСНОВНІ ПОЛОЖЕННЯ КОНЦЕПЦІЇ СУЧАСНОГО УПРАВЛІННЯ ЗЕМЕЛЬНИМИ РЕСУРСАМИ ТА ЗЕМЛЕКОРИСТУВАННЯМ

### 3.1. Засади модернізації сучасного управління земельними ресурсами та землекористуванням

Розуміння того, що кількість земельних та інших природних ресурсів, наявних в нашому розпорядженні, обмежена, а також визнання важливості цих ресурсів для нашого виживання і підвищення обізнаності про темпи, з якими ми їх виснажуємо і знищуємо, сформувало абсолютно нову парадигму в публічному дискурсі. Збільшення кількості питань, пов'язаних з екологією і стосуються стійкості природних систем та їх компонентів, пов'язане з широким рядом академічних дисциплін. Зміна клімату стало основною рушійною силою, яка впливає (*і підпадає під вплив*) на використання земельних ресурсів та управління ними, роблячи зв'язок земель з усіма аспектами безпеки людства ще міцнішим.

Ця рушійна сила продовжує набирати потужність на світовому і національному рівнях. Напередодні конференції «Ріо + 20», через два десятиліття після переломного Саміту Землі, що пройшов в 1992 році в Ріо-де-Жанейро, в Конвенції по боротьбі з опустелюванням Секретаріату Організації Об'єднаних Націй була представлена амбітна програма з досягнення нейтрального рівня з точки зору деградації земельних ресурсів до 2030 р. [238]. Порядок денний Організації Об'єднаних Націй в галузі сталого розвитку на період до 2030 року, прийнята в 2015 році, містить ряд цілей сталого розвитку (*цілей управління розвитком (ЦУР)*), що сприяють більш доцільному використанню земельних ресурсів, регулювання та планування. Зокрема, цілі управління розвитком [168] приділяють велику увагу необхідності розширення перетворюють управлінських практик і спрямована на «захист, відновлення та сприяння відповідальному використанню наземних екосистем, відповідальне управління лісами, боротьбу з опустелюванням, зупинку і усунення наслідків деградації земель, а також припинення втрати біологічного різноманіття» [242].

Підстав сумніватися в тому, що планета досягне критичної точки в результаті застосовуваних способів використання наших земельних ресурсів та управління ними, дуже мало. Попит на ці ресурси буде тільки зростати. Стале (збалансоване) землекористування в рівній мірі стосується як забезпечення захисту і підтримання потенціалу земель для майбутніх поколінь, так і надання соціальних та економічних можливостей сьогодні. Дотримання балансу залишиться постійним завданням для ХХІ століття.

Згідно статті 1 закону України «Про землеустрій» в редакції 2003 р. [57] **стале землекористування** – це форма та відповідні до неї методи використання земель, що забезпечують оптимальні параметри екологічних і соціально-економічних функцій територій. Разом з тим, змінами до цієї статті у 2015 р. було визначено, що **стале землекористування** – це використання земель, що визначається тривалим користуванням земельною ділянкою без зміни її цільового призначення, погіршення її якісних характеристик та забезпечує оптимальні параметри екологічних і соціально-економічних функцій територій. Отже, поняття **«стале землекористування»** було звужено від територіального розуміння до земельної ділянки. Проте, 17 червня цього року набрав чинності Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо планування використання земель» [44], яким введено у документації із землеустрою поняття **«комплексні плани просторового розвитку територій територіальних громад»**. Згідно статті 1 закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» [64] **«комплексний план просторового розвитку території територіальної громади як одночасно містобудівна документація на місцевому рівні та документація із землеустрою, визначає планувальну організацію, функціональне призначення території, основні принципи і напрями ... охорони земель та інших компонентів навколишнього природного середовища, формування екомережі, ...»**. В цьому зв'язку, виникає необхідність не тільки повернення до раніше законодавчо визначеного поняття сталого землекористування але і формування нової парадигми **(нового світоглядного сприйняття суспільством і фаховою спільнотою)** управління земельними ресурсами та землекористуванням.

**Парадигма управління** – це одночасно сама теорія управління зі своїми поняттями і концептуальна схема постановки проблем і їх вирішення, панівна в науці управління. **Парадигма управління** – це модель, відповідно до якої здійснюється управління різними суб'єктами. **Парадигма управління** визначається соціально-економічним розвитком суспільства і змінюється в міру цього розвитку (табл. 3.1). Сучасна організація використання та охорони земель і інших природних ресурсів, її ефективність значною мірою визначаються щільністю потоку винаходів нових способів і нових технологій. У цих умовах починають по-новому діяти комерційні підприємства, державні та суспільні установи і організації. Людство вступає в еру, коли його майбутнє залежить від того, наскільки широко і результативно використовуються знання. В даний час управління знаннями стає вирішальним фактором соціально-економічного розвитку. Інформаційні технології починають відігравати провідну роль в сучасному суспільстві. Інтелектуальна робота, спеціальні знання і комунікації стають не тільки основними факторами створення доданої вартості, а й чинниками конкурентоспроможності та економічного розвитку системи земельних ресурсів та землекористування. Джерелом нової доданої вартості стає не стільки безпосередня організація використання та охорони земель і інших природних ресурсів, скільки дизайн (*задум, план, мета, намір,*



*творчий задум, проєкт*), контроль якості, маркетинг та обслуговування. Знання та інформація мають ряд специфічних рис, що відрізняють їх від традиційних ресурсів. Ці відмінності змінюють сучасну економіку і змушують трансформуватися парадигму управління земельними ресурсами та землекористуванням.

Таблиця 3.1 – Трансформація парадигми управління земельними ресурсами

<b>Традиційна парадигма управління</b>	<b>Нова парадигма управління</b>
Управління традиційними факторами виробництва – землею, працею і капіталом	Управління не тільки традиційними факторами, але і знаннями
Переважає управління функціонуванням земельних ресурсів	Переважає управління розвитком землекористування. Управління інноваціями
Об'єкти управління – традиційні організації ( <i>землеволодіння та землекористування</i> ) та виробничі процеси організації використання земель	Нові об'єкти управління – глобальні організації і глобальні процеси, права власності на землю та інші природні ресурси як нематеріальні активи та нематеріальні процеси. Розширення меж організації ( <i>землеволодіння та землекористування</i> ) щодо процесу організації використання не тільки земель а і інших природних ресурсів та біорізноманіття ( <i>ландшафтний та екосистемний підходи</i> )
Поділ методів управління в державних і комерційних організаціях, а також в некомерційних організаціях	Активне запозичення методів і технологій, що застосовуються в комерційних організаціях, державними і некомерційними організаціями. Ведуча роль інформаційних технологій

Інформаційні ресурси і нові технології змінюють багато економічних тенденцій та закономірностей і вимагають відповідних змін в методах управління земельними ресурсами та землекористуванням. Традиційний ресурс являє собою, як правило, приватне благо, тобто таке благо, споживання якого одним споживачем виключає його споживання іншим споживачем. Інформаційний ресурс зазвичай являє собою суспільне благо, споживання якого одним споживачем не виключає його споживання іншим споживачем. У міру того як в сучасному землекористуванні використовується все більше знань, інформації, в суспільні земельні відносини та організацію землекористування втягується все більша кількість суспільних благ (*екослуг*). Ця фундаментальна характеристика сучасного світу змушує по-новому оцінити багато традиційних уявлень економічної теорії і класичні методи управління.

Управління земельними ресурсами та землекористуванням є «розумним» (“smart”), якщо воно спирається на пасивні та активні джерела інформації як до, під час, так і після процесу прийняття рішень щодо використання земель. Ці джерела створюються як за допомогою технологічних засобів, так і на основі добровільних та структурованих інформаційних внесків людей. Іншими словами, «розумність» (“smartness”) – це поєднання як розумних громадян, здатних використовувати інформаційно-комунікаційні технології для відстоювання своїх інтересів, так і розумної обробки інформації, тобто засобів, які можуть об'єднувати дані з усіх типів джерел та платформ.

Поряд з тим ідея «розумного» управління не обмежується використанням лише геолокації або масового використання інформаційно-комунікаційних технологій для вирішення проблем використання земель. Йдеться також про доступність використання інформаційно-комунікаційних технологій для громадян, а також державних, недержавних та приватних суб'єктів, що впливають на рішення щодо використання земель. Адже людський та соціальний капітал, накопичений у результаті досвіду та діяльності цих суб'єктів, а також рівень освіти населення дає можливість поводитись із «розумними» технологіями у такий спосіб, щоб сприяти і відстоювати певні рішення, пов'язані з землею, і тим самим генерувати локалізовані знання про землю. Важливим також є здатність та спроможність створити «розумну» економіку землекористування, «розумну» мобільність земель та «розумну» екологічну стратегію використання землі [139].

Як бачимо нова парадигма управління земельними ресурсами та землекористуванням заснована на інноваціях, використанні знань, людському та соціальному капіталі, економіці землекористування та екологізації використання стратегічного ресурсу – землі.

Сучасна парадигма управління земельними ресурсами та землекористуванням це реальні відповіді на виклики часу, швидкі і часом непередбачувані зміни зовнішнього середовища.

Зокрема, глобальні зміни клімату викликані зміною температур і характеру розподілу кількості опадів та мають великі наслідки для вітрових режимів, показників сумарних втрат води з ґрунту випаровуванням і рослинної транспірації, показників доступності води та по безлічі аспектів використання: надземні, підземні, поверхневі. Ці фактори впливають на ризики і цінність земельних ресурсів безліччю нових способів. Головні наслідки зміни клімату і природних катастроф в галузі використання та охорони земель і інших природних ресурсів (землекористування) будуть виражатися в зміні доступності водних ресурсів, впливі на сільськогосподарське виробництво і продовольчу безпеку та зміні передумов управління земельними ресурсами та землекористування і підтримки різноманітності [251].

Для підвищення стійкості землекористування окремих територій необхідно зміцнювати взаємозв'язок між традиційними напрямками управління земельними, водними ресурсами та іншими сферами. ОЕСР [201] зазначає: *«Не дивлячись на те, що все ширше визнається важливість взаємозв'язку між земельними та водними ресурсами, режими прав власності на землю офіційно взаємопов'язані з режимами прав на водні ресурси в обмеженій мірі або такий взаємозв'язок взагалі відсутній . Для переходу до комплексного управління земельними та водними ресурсами необхідно розуміння взаємозв'язку між режимами прав на водні ресурси (і властивими їм процесами планування) і режимами землеустрою та видачі дозвільної документації на землевпорядкування. У країнах, що розвиваються, і країнах з перехідною економікою*

*сучасне законодавство про земельні та водні ресурси або відсутнє, або не виконується. Незахищеність прав на земельні і водні ресурси (і відсутність відповідного регулювання) неминуче негативно впливає на цінність та надійність прав власності на землю та водні ресурси і життєдіяльність тих, хто намагається ефективно використовувати земельні і водні ресурси». Зміна характеру доступності водних ресурсів для сільськогосподарських районів, ризики повеней і необхідність спільного водокористування (наприклад, енергетичним сектором і сільським господарством або для цілей міського водопостачання і іригації) матимуть нові і поки неочевидні наслідки для цінності землі.*

Розглядаючи взаємозв'язки між земельною політикою, зміною клімату і природними катастрофами, обов'язково потрібно враховувати багатоаспектність процесів управління земельними ресурсами та землекористуванням, прав власності на земельні ділянки і пов'язаних з ними обов'язків і рішень в галузі землекористування. Концепції цінності ділянок слід розширити з урахуванням комплексної цінності послуг екосистем (наприклад, вигод) і витрат, пов'язаних з ділянкою. Також необхідно включити вигоди і витрати в цінність земельної ділянки. На щастя, технічні та технологічні інструменти збору та використання інформації по всіх цих напрямках швидко розвивалися і зараз можуть бути використані в набагато більш комплексному вигляді.

Підвищення ризиків, пов'язаних зі зміною клімату і природними лихами, вимагає вироблення політичного підходу до управління земельними та іншими природними ресурсами на територіях, який втілював би політику і інвестиційні пріоритети в області адаптації до зміни клімату, пом'якшення наслідків зміни клімату і управління ризиками лих з метою зниження ймовірності настання небезпек / ризиків в режимі реального часу і в багатоаспектному контексті, був би прозорим і передбачав би можливість моніторингу та оцінки.

Розширення традиційних підходів до управління земельними ресурсами з двомірної концепції земельних ресурсів до багатовимірного бачення ландшафтів і територій з урахуванням питань адаптації до зміни клімату, пом'якшення наслідків зміни клімату і управління ризиками лих створює можливості для розвитку багатогалузевих стратегій щодо підвищення стійкості до зміни клімату і ризиків природних лих. Перехід від планування, орієнтованого на окремий сектор, до стратегічного планування розвитку землекористування відповідних територій з використанням підходів ландшафтного територіального розвитку створює можливості для соціальної інтеграції, підвищення прозорості та інновацій. Це вимагає ефективного управління та справедливих режимів розподілу прав власності на земельні ресурси.

Територіально-просторове планування розвитку землекористування з використанням ландшафтного підходу передбачає стратегічне планування з урахуванням придатності земельних ресурсів, цінності інших природних ресурсів та

специфіки територій; розширений комплексний погляд на управління земельними та іншими природними ресурсами являє організуючу багатовимірну модель. Багатовимірний ландшафтний підхід розглядає процеси управління земельними та іншими природними ресурсами, а також сільським, лісовим господарством і містами як систему, яка вимагає комплексного підходу до управління земельними та іншими природними ресурсами в умовах кожної території територіальної громади та конкретного ландшафту. Дана модель включає безліч зацікавлених сторін, що беруть участь в розробці та впровадженні процесів управління земельними та іншими природними ресурсами і землекористуванням з урахуванням АІК, СПІК і УРБ.

Система планування землекористування, що підсилює управління земельними ресурсами та землекористуванням, вимагає наступних процесів:

- визначення конкретних цілей щодо охорони природного капіталу (конкретні результати) з акцентуванням та фокусуванням на комплексному плануванні природних ресурсів;
- включення просторового відстеження та оцінки типу втрат на освоєння земель (наприклад, ліс, сільськогосподарські угіддя), щоб краще диференціювати заплановані та незаплановані втрати як в межах, так і за межами населених пунктів;
- включення системи відстеження та оцінки якості земель, втрачених для освоєння, на основі типів ґрунтів та іншої топографічної інформації;
- використовувати просторові дані щодо використання земель для вивчення впливу на розвиток лісового господарства та життєздатність сільського господарства, а також пов'язаних з цим ефектів пом'якшення наслідків планування землекористування;
- аналізувати фактори якості життя (тобто поза економічними аспектами), на які територіальне планування впливає шляхом збереження земель [161].

Сучасні системи управління земельними ресурсами та геопросторові інформаційні технології полегшують моніторинг процесів управління земельними та природними ресурсами в реальному часі, і це повинно стати основою для реалізації удосконалень в процесах управління земельними ресурсами та землекористуванням. Ці інститути та їх інформаційні системи формують сильну основу для додавання інших верств інформації і створення нових систем моніторингу та аналізу. Йдеться в тому числі і про встановлення взаємозв'язків між інформаційними системами на рівні ділянки і даними про ґрунтово-рослинний покрив, гідрологічні дані і моделі, а також локальні і віддалені системи відстеження динаміки метеорологічних та інших явищ. На ширшому рівні впровадження ГІС (правил і положень, що регулюють обмін просторовими даними) є важливим кроком в забезпеченні взаємодії просторових даних по різних напрямках для виконання функцій управління земельними ресурсами та землекористуванням і оцінки фізичних і економічних взаємозв'язків різних видів використання і наборів прав і зобов'язань.

На рис. 3.1 показані деякі способи інтеграції різних напрямків геопросторової

інформації на основі ГІС в рамках сценарію управління земельними ресурсами та землекористуванням.



Рисунок 3.1. Логічно-графічна модель переходу управління із використанням просторової інформації по земельній ділянці до інформації інфраструктури геопросторових даних [218]

В умовах зміни клімату необхідно розширювати і продовжувати інтегрувати інструментарій політики землекористування та природокористування, з тим щоб створити комплексний набір інструментів для реалізації багатовимірних ландшафтних підходів. На щастя, технології в цій галузі швидко удосконалюються [130].

На 7-му Симпозіумі з питань кадастру 2.0 комісії Міжнародної федерації геодезистів (FIG), що відбувся в 2011 р. [7], зазначалося, що майбутні земельні кадастри повинні будуть стати трьовимірними і повинні будуть забезпечувати моніторинг динаміки на основі історичних даних. Такі кадастри повинні будуть стати *багатофункціональними і багатюрисдикційними* і будуть виконувати функцію інтеграції механізмів управління земельними ресурсами в соціальні мережі, прив'язані до управлінських структур. Багатовимірна інформація про земельні та інші ресурси стане важливою складовою *«суспільства знань»* [7].

Новий концептуальний підхід продовжує історичну тенденцію в області земельної політики та управління земельними ресурсами до подальшого розширення набору прав, в т.ч. прав власності на землю, а також подальше зростання питань в сфері земельної

політики. Ускладнення систем управління земельними ресурсами в ході їх еволюції і їх поступове орієнтування на завдання сталого розвитку та взаємозв'язку з механізмами управління земельними ресурсами були задокументовані, наприклад, як показано на рисунк 3.2.

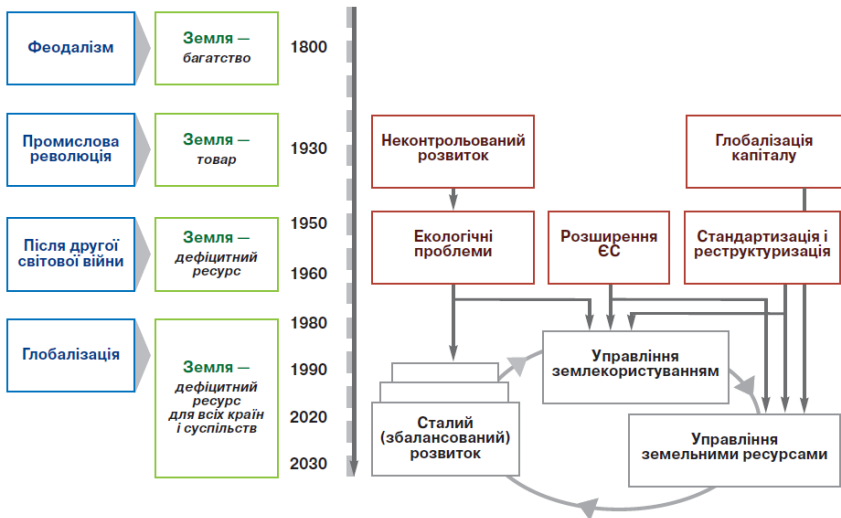


Рисунок 3.2. Логічно-змістовна модель руху до новітньої системи управління земельними ресурсами та землекористуванням (удосконалено за джерелом: [163])

Особливо в умовах зміни клімату, зростання населення і урбанізації інститутів земельної політики та управління будуть потрібні інновації для вирішення завдань, пов'язаних з обмеженістю земельних ресурсів, *множинністю їх функцій* і які проявляють до них інтерес різних сторін. В силу завдань, пов'язаних зі зміною клімату, інститути управління земельними ресурсами (УЗР), управління природними ресурсами (УПР) будуть повинні вирішувати проблеми глобального взаємозв'язку систем ресурсів, зовнішніх просторових чинників, а також враховувати інтереси (*і реагувати на них*), які можуть бути віддалені просторово від локального землевласника.

Будь-яка точка простору впливає на сусідні і віддалені просторові / соціальні моделі. Політика і дії в області адаптації до змін клімату (АЗК) і пом'якшення наслідків зміни клімату (ПНЗК) спрямовані на зміну динаміки управління земельними ресурсами (УЗР) з метою зниження уразливості перед зміною клімату, в т.ч. в вертикальних і горизонтальних ландшафтів, і включають питання прав власності на землю, землекористування, водокористування, надкористування та управління антропогенного середовища. Це вимагає набагато глибшої гармонізації національної,

галузевої і просторової політики, ніж будь-коли в минулому, а також іншого рівня стратегічної інтеграції та інформаційної підтримки, яка коли-небудь була досягнута.

В кінцевому підсумку, ми вважаємо, це обумовлює зміни парадигми управління земельними ресурсами (УЗР), в якій локальні і глобальні завдання та інтереси, пов'язані з ресурсами, будуть чітко виражені через більш складну систему регулювання, адміністрування, моніторингу та взаємозв'язків, ніж існують зараз, управління якими буде здійснювати за допомогою нового покоління технологічних інструментів. У зв'язку з цим необхідно розвивати *стратегічне планування на регіональному та територіальному рівнях* і активніше залучати громадянське суспільство до процесів управління земельними ресурсами (УЗР) і механізми пом'якшення наслідків зміни клімату (ПНЗК) на локальному та індивідуальному (ділянка землі) рівнях.

Отже, перехід від планування, орієнтованого на окремих сектор, до стратегічного планування розвитку землекористування відповідних територій з використанням підходів ландшафтного територіального розвитку створює можливості для соціальної інтеграції, підвищення прозорості та інновацій. Цьому сприятиме приведена модель переходу управління із використанням просторової інформації по земельній ділянці до інформації інфраструктури геопросторових даних та модель руху до новітньої системи управління земельними ресурсами та землекористуванням як базової основи формування сталого (збалансованого) землекористування у розумінні закону України «Про землеустрій» в редакції 2003 р.

Наші [78] та зарубіжні [155] дослідження підтверджують, що ландшафтний підхід до планування землекористування, відповідно і до управління, який враховує і інтегруючий широкий спектр стратегій землекористування, може допомогти повернути назад багато з сьогоденних негативних тенденцій щодо деградації земель. Рішення проблеми стимулюючих факторів і наслідків деградації земель залишається складним завданням. На жаль, багато політиків [44] та економістів, як і раніше дотримуються традиційних шляхів. Здійснення переходу до більш ефективного і, отже, більш екологічно раціонального землекористування вимагає розуміння впливу управлінських рішень на всіх рівнях, створення відповідних стимулів для сталого споживання та виробництва, а також збільшення потенціалу для впровадження і розширення більш досконалих практик управління земельними ресурсами та землекористуванням. Тому розуміння нової парадигми управління земельними ресурсами та землекористуванням може прискорити перехід від сьогоденної «ери грабежів» до «ери поваги», яка передбачає існування з урахуванням біофізичних обмежень і прагнення підтримувати життя в цих межах [155].

Природа пропонує нам багато можливостей, завдяки яким можна трансформувати способи використання земель, не ставлячи під загрозу соціально-економічну та екологічну безпеку нинішнього і майбутніх поколінь.

Для зміни сучасного управління земельними ресурсами та землекористуванням, в

їх основу має бути покладено нейтралізацію деградації земель. КБОООН визначає нейтралізацію деградації земель як «стан, при якому кількість і якість земельних ресурсів, необхідні для підтримки функціонування екосистем і екосистемних послуг, а також зміцнення продовольчої безпеки, залишається стабільним або збільшується на рівні конкретних часових і просторових масштабів і екосистем» [237]. Основними завданнями концептуальних засад нейтралізації деградації земель запропоновано:

- підтримання або збільшення запасів природного (в тому числі земельного) капіталу і екосистемних послуг;
- підтримання або збільшення продуктивності для зміцнення безпеки продовольства, водних і енергетичних ресурсів;
- підвищення стійкості земельних ресурсів і популяцій, що залежать від земель, до зовнішніх впливів;
- пошук можливостей для взаємодії в рамках досягнення інших соціальних, економічних і екологічних цілей;
- зміцнення відповідального і справедливого управління землеволодінням.

Ефективні стратегічні заходи нейтралізації деградації земель також будуть діяти як фактори, що сприяють реалізації цілей сталого розвитку і вирішення багатьох інших більш широких завдань порядку денного в галузі сталого розвитку на період до 2030 року. В цьому зв'язку пропонується концептуальна модель [13], яка забезпечує керівні принципи для країн, які вирішили займатися нейтралізацією деградації земель [202]. Ці принципи допомагають запобігти небажані результати в процесі розробки і реалізації заходів щодо нейтралізації деградації земель. Незважаючи на характерну для цієї концептуальної моделі універсальність застосування, фундаментальна структура і підхід цієї моделі є незмінними; це потрібно для забезпечення послідовності та наукової строгості. Зокрема:

- ◆ рішення щодо землекористування засновані на багатоаспектних оцінках, які враховують потенціал земельних ресурсів, їх стан, стійкість до зовнішніх впливів, а також соціальні, культурні та економічні чинники.
- ◆ при плануванні заходів щодо нейтралізації деградації земель використовувалася ієрархія реакцій, спрямована на уникнення, скорочення і повернення назад деградації земель.
- ◆ були визначені комплексні процеси, які передбачають спільну участь, для обліку відповідних зацікавлених сторін і особливо землекористувачів при розробці, реалізації та моніторингу заходів щодо нейтралізації деградації земель.
- ◆ необхідно передбачити режими відповідального управління, які захищають права людини, включаючи права землеволодіння та гендерної рівності, і забезпечують підзвітність і прозорість.
- ◆ для відстеження тенденцій щодо деградації земель використовуються три



головні показники (*a same, рослинний покрив, продуктивність земель і запаси вуглецю*), які доповнюються і збагачуються іншими відповідними показниками.

Нейтралізація деградації земель – це проста, але в той же час революційна ідея, яка пов'язує воедино багато глобальних цілей і завдання завдяки відмові від деградації земель в майбутньому і переходу до сталого управління земельними ресурсами з одночасним збільшенням масштабів відновлення і рекультивациї земель та ґрунту. Крім того, це потужна концепція, яка підштовхне людство до переосмислення і (хотілося б сподіватися) перевизначення наших відносин з природою [236]. Так, станом на середину 2017 року понад 100 країн використовувало модель нейтралізації деградації земель для визначення індивідуальних цілей, розробки нормативних заходів і проведення моніторингу, що дозволяють досягти рівня недопущення сумарних втрат функціональних і продуктивних земель і вийти за його межі [13]. З досвіду 14 країн, які відпрацювали попередню модель, були вилучені відповідні уроки [239]. В рамках базової програми за рішенням завдання нейтралізації деградації земель країни можуть застосувати стандартизований підхід до реєстрації показника цілі сталого розвитку 15.3.1 («Частка деградованих земель на всій території»), який фокусується головним чином на використанні трьох допоміжних показників, прийнятих учасниками КБОООН в 2013 році: [234] рослинний покрив і його зміна, продуктивність землі, а також запаси вуглецю вище і нижче поверхні землі. Оскільки деградація земель є суб'єктивною і залежить від контексту, ці основні показники розцінюються як необхідні, але недостатні і повинні доповнюватися і збагачуватися іншими відповідними показниками на державному і місцевому рівнях.

Експерти КБОООН розкриваючи концепцію кожної зі стратегій, описують ключові інструменти, що сприяють досягненню успіху [13]. Погоджуючись з ними, нами до основних напрямів управління земельними ресурсами та землекористуванням віднесено:

❖ **запровадження функціональних територій землекористування:** досягнення балансу різних потреб на рівні ландшафту з урахуванням місцевих специфік характеру землекористування, попиту на земельні ресурси і їх стану;

❖ **забезпечення стійкості до зовнішніх впливів:** для боротьби зі зміною клімату та іншими шокowymi впливами за допомогою запланованого комплексу природоохоронних заходів, сталого управління і відновлення земельних ресурсів;

❖ **сільськогосподарська діяльність, націлена на численні переваги:** для оптимізації загального обсягу екосистемних послуг, пов'язаних з виробництвом продовольства сьогодні і в майбутньому;

❖ **регулювання меж між міськими територіями і сільськими районами:** формування нового підходу з урахуванням збільшення площі міст;

❖ **недопущення сумарних втрат:** регулювання споживання природних ресурсів і видобутку природного сировини;

❖ **створення сприятливих умов:** для трансформації досягнень на місцях в

ініціативи, що дозволяють добиватися серйозних змін на регіональному (національному) та загальносвітовому рівні. Це ж стосується і місцевого рівня.

### **3.2. Запровадження функціональних територій землекористування**

Розглянемо більш детально стратегічні напрями модернізації сучасного управління земельними ресурсами та землекористуванням.

*Перший напрям:* запровадження функціональних територій.

*Ключовими положення в цьому стратегічному напрямі є:*

- на окремих територіях часто необхідно віддавати пріоритет того чи іншого напрямку використання землі – виробництво продовольства, екосистемні послуги, збереження біологічного різноманіття і т. д., Але ці території повинні бути збалансовані таким чином, щоб в масштабах ландшафту забезпечувався повний набір товарів і послуг;
- для досягнення такого балансу особи, які здійснюють управління земельними ресурсами та землекористуванням, повинні не обмежуватися власними адміністративними підрозділами, а розподіляти відповідальність за задоволення потреб і домовлятися про компроміси між різними зацікавленими сторонами;
- визначення інструментів, що сприяють впровадженню ефективного підходу до організації використання земельних ресурсів, включаючи планування землекористування.

Запровадження функціональних територій передбачає використання ландшафтного підходу в опрацюванні управлінських рішень. Ландшафтний похід – це підхід [211], що передбачає планування і управління багатофункціональним землекористуванням, що сприяє здоровому економічному зростанню, впевненому контролю над екологічною ситуацією, а також соціальної згуртованості і стабільності. Такий підхід спонукає осіб, відповідальних за планування та прийняття рішень, до визначення пріоритетів, управління небажаними компромісами і регулювання своїх дій в різних секторах, пов'язаних із земельними та іншими природними ресурсами, із залученням усіх відповідних зацікавлених сторін [215]. Здатність керувати компромісами в масштабах відповідних територій в кінцевому підсумку визначатиме функціональність і продуктивність земельних ресурсів в майбутньому.

Багатофункціональний ландшафтний підхід не передбачає забезпечення всіх можливих товарів і послуг за рахунок окремих ділянок (це неможливо), а визнає необхідність спеціалізації на рівні таких ділянок. Проте, для довгострокового забезпечення повного спектра послуг на всій території характер землекористування на окремих ділянках повинен збалансовуватися щодо ландшафту в цілому.

Визнання того факту, що дії на місцевому рівні впливають на земельні і водні

ресурси сусідніх територій, обумовлює перехід до більш сталого управління земельними ресурсами та землекористуванням. Тому в умовах конкуруючих інтересів безліч різних цілей, таких як виробництво продуктів харчування, підтримання водних ресурсів і різних екосистемних послуг, збереження біологічного різноманіття, боротьба з бідністю, життєзабезпечення людей та інші форми соціального і економічного розвитку, необхідно інтегрувати на рівні одного ландшафту [191]. Для справжньої стійкості необхідний певний рівень координування і співпраці між різними землекористувачами.

Таким чином, хоча ідеальним масштабом для планування є рівень ландшафту, для управління будемо визначати сукупність заходів і взаємодій, що стосуються земельних ресурсів та землекористування на місцевому рівні. Неможливо завжди отримувати взаємовигідні результати; найважливішою складовою для забезпечення стійкості є здатність домагатися максимальної взаємодоповнюваності в результаті переговорів і взаємодії із зацікавленими сторонами.

***Концептуальність використання стратегічного напряму.***

*Велика частина спроб формування «багатофункціональних територій» спрямована на вилучення всіх можливих переваг з однієї ділянки землі; в результаті жодна з потенційних функцій не розвивається в оптимальному ступені, і така ділянка, як правило, використовується для отримання якоїсь однієї переваги, переважаючої над усіма іншими. Ландшафтний підхід визнає, що спеціалізація на окремих ділянках важлива і допустима в тому випадку, якщо необхідний набір товарів і послуг представлений і гармонійно інтегрований в масштабах ландшафту. Цього складно добитися в районах, де планування є неефективним, а також там, де сильні традиції індивідуальних прав, які не враховують загальноприйняті цінності. Правильне рішення передбачає поєднання добре відомих інструментів і нових підходів до співпраці.*

На відміну від національним чи регіональним рівнів, для об'єднаних територіальних громад процеси планування землекористування потребують вираженої ініціативи, що дозволяє інтегрувати інтереси на рівні багатофункціонального ландшафту. Ступінь готовності громад до розгляду таких підходів істотно відрізняються в різних країнах світу. На території історичних ландшафтів, де взаємодія і співпраця формувалися з покоління в покоління, така інтеграція буде знаходити розуміння на внутрішньому або культурному рівні і проходити з відносною легкістю. У сформованих більш пізно осілих районах в культурах, де історично переважає індивідуалізм, для прийняття або реалізації ідеї взаємодії на рівні всієї спільноти будуть потрібні серйозні соціальні і культурні зміни. У багатьох країнах реалізація ландшафтного підходу вимагає внесення нових змін до існуючих стратегій, законів і регламентів, а також забезпечення відповідних інструментів і організацій для підтримки спільного

планування управління ґрунтом, водою і біологічною різноманітністю. Вирішення проблем, пов'язаних з землеволодінням, і створення стимулів для сталого управління – це дві найважливіші складові успіху.

Ландшафтні підходи і концепція спільного управління земельними, водними ресурсами та біорізноманіттям швидко розвивалися в останні кілька десятиліть за рубежом та в Україні. Було зареєстровано понад 80 діючих спільнот, пов'язаних з управлінням водосховищами, лісами та іншими екосистемами, відновленням навколишнього середовища, управлінням земельними ресурсами з урахуванням клімату, природними ландшафтами, стійким розвитком сільського господарства і продовольчими системами в міських агломераціях; 10 такі процеси відбуваються в усьому світі [150; 158; 193]. Спільне управління ландшафтами націлене на скорочення конфліктів, що стосуються землекористування, розширення прав і можливостей громад та досягнення цілей розвитку в широких масштабах. Воно базується на принципах участі, узгодження і співпраці та вимагає довгострокового залучення представників зацікавлених сторін для отримання численних переваг на рівні ландшафта [**Ошибка! Источник ссылки не найден.**].

Асиміляція енергетичних і транспортних інфраструктур для планування землекористування на рівні територіальних громад і на районному та регіональному рівнях також буде мати вирішальне значення для сприяння економічному зростанню та сталому розвитку. Наприклад, наявність зелених насаджень або інфраструктур з мінімальним впливом на навколишнє середовище в містах та приміських територіях буде впливати на подальший розподіл населення, перешкоджаючи неконтрольованому розростанню міст і відповідно втратам продуктивних сільськогосподарських земель, природних середовищ існування і їх біологічного різноманіття.

***Планування землекористування: ключовий інструмент для формування багатофункціональних територій.***

Планування землекористування – це систематична оцінка потенціалу земельних і водних ресурсів, альтернативних способів землекористування і соціально-економічних умов для розробки і реалізації найкращих варіантів землекористування [151; 230]. Головна мета такого планування полягає у відборі і застосуванні методів землекористування, які забезпечують максимальне задоволення потреб людей при збереженні ґрунту, води і біологічного різноманіття для майбутніх поколінь. Планування землекористування може служити основою для керівних принципів, ліній захисту і курсу дій в різних масштабах, а також підтримувати та ініціювати реалізацію ефективних стратегій реагування, таких як відновлення навколишнього середовища або реформування системи землеволодіння. Цей захід можна використовувати як для стимулювання змін, так і для реагування на зміни; і в тому, і в іншому випадку визнається необхідність трансформацій, вдосконалення управління або переходу до нової моделі землекористування в зв'язку з мінливими обставинами.

Планування землекористування на рівні ландшафтів територій сільських (селищних) рад або об'єднаних територіальних громад може використовуватися як потужний інструмент, що сприяє проведенню природоохоронних заходів, сталого управління і відновлення земельних та інших ресурсів; забезпечувати найбільш доцільний розподіл земель, що дозволяє домогтися збільшення ефективності використання ресурсів і скорочення невинуватих втрат; і створювати передумови або сприятливі умови, необхідні для заохочення політик і практик, спрямованих на вжиття заходів щодо деградації земель в необхідних масштабах. Щоб планування землекористування було ефективним інструментом, що дозволяє домагатися численних переваг, воно повинно бути [92; 192]:

- **емпіричним**, а саме, ґрунтуватися на правильній інформації про ґрунтово-рослинний покрив і його різні функції, що допоможе домогтися більш ефективного розподілу обмежених ресурсів;
- **передбачати загальну залученість**, а саме, залучати зацікавлені сторони, які беруть участь або залежні від методів землекористування та управління;
- **об'єднуючим**, а саме, популяризуватися і впроваджуватися в різних секторах і керуватися довгостроковими прогнозами щодо регулювання небажаних компромісів і усувати потенційні протиріччя з національними стратегіями розвитку;
- **застосовним як єдиний інструмент планування** на рівні ландшафтів територій сільських (селищних) рад або об'єднаних територіальних громад, що враховує сукупні наслідки і спадні несприятливі впливи способів землекористування в майбутньому;
- **підкріплені політичними заходами, організаціями та ініціативами**, що базуються на правах, винагородах та обов'язках і спрямованими на досягнення балансу між економічним розвитком і управлінням навколишнім середовищем.

Розробка і здійснення планування і процедур землекористування включають в себе цілий ряд заходів. Для розробки необхідна комплексна оцінка існуючих способів землекористування, а також основних обмежень і можливостей для розвитку. Після розробки Комплексних планів просторового розвитку землекористування ОТГ [102] повинні бути визначені конкретні стратегії, програми та ініціативи, націлені на досягнення бажаних результатів (*наприклад, платежі за екосистемні послуги, ринкові інструменти, податки, субсидії і нормативно-правові регулювання*). Потім необхідно намітити концептуальну схему і сценарій дій для полегшення реалізації запланованих заходів та їх моніторингу, що дозволяє виявляти і виправляти помилки і вдосконалювати поточний процес. Наприклад, планування землекористування може застосовуватися для оцінки та перегляду попередніх варіантів землекористування при визначенні національних пріоритетів розвитку або виборі проектів на місцевому чи регіональному рівні.

**Рекомендований план дій 1. Спільне управління земельними ресурсами та землекористуванням з використанням ландшафтного підходу**

Спільне управління земельними ресурсами та землекористуванням з використанням ландшафтного підходу [227] базується на принципах участі, узгодження і співпраці, а також довгострокового залучення представників зацікавлених сторін для досягнення багатьох цілей. Завдяки координуванню заходів, що вживаються на різних рівнях управління, спільне управління земельними та іншими природними ресурсами і землекористуванням може забезпечити економічну ефективність, а також підтримку громад. Також воно може зміцнити регіональну і транснаціональне співробітництво, що виходить за екологічні, економічні і політичні рамки. Спільне управління земельними ресурсами та землекористуванням характеризується п'ятьма ключовими особливостями, і кожна з них сприяє спільному розвитку:

**1). Загальні або узгоджені цілі управління, що охоплюють кілька переваг тій чи іншій території одночасно:** угода повинна базуватися на принципі роботи в масштабах територій сільських чи селищних рад або в переважній більшості територій об'єднаних територіальних громад і стосуватися способів сприяння дискусіям і переговорам. Широка участь різних сторін робить процес більш демократичним, а цілі планування – більш адаптованими до місцевих особливостей. Визначення цілей, що відносяться до найближчого майбутнього, може стимулювати співпрацю та сприяти спільне навчання для формування атмосфери надійності і довіри. Для проведення дискусій потрібний офіційний майданчик, де кожен почуватиметься комфортно [126].

**2). Польові прийоми, призначені для досягнення кількох різних цілей:** це не означає, що всі цілі повинні бути досягнуті на одній ділянці; тим не менш, управління землекористуванням такої ділянки повинна не перешкоджати досягненню цілей щодо інших ділянок і по можливості сприяти реалізації більш масштабних завдань, що стосуються земельних ресурсів (таких як екосистемні послуги).

**3). Управління екологічними, соціальними та економічними взаємодіями** для налагодження взаємовигідної співпраці і зведення до мінімуму небажаних компромісів: підходи повинні базуватися на розумінні широкого ряду різних питань, що включають екосистемні послуги, пріоритети розвитку, можливості для збереження і відновлення ресурсів, а також взаємодії між екологічними, соціальними і економічними рушійними факторами, що визначають зміну характеру землекористування [198]. Дані про просторові параметри (наприклад, кадастрові або землепорядні та містобудівні плани), а також моніторинг біофізичних факторів і соціально-економічних і культурних змінних дозволяють отримати важливу інформацію.

**4). Процеси планування, управління і моніторингу, що передбачають взаємодію і залученість спільнот:** зацікавлені сторони, що відносяться до різних секторів і мають різні масштаби, повинні співпрацювати для координування своїх дій, узгодження цілей і зведення до мінімуму небажаних компромісів. Це часто призводить до появи нових способів спільної роботи і структурування місцевих організацій, а також домовленостей, що забезпечують підтримку для спільнот і додаткові можливості для зацікавлених

сторін. Реалізація наміченого плану вимагає ефективного моніторингу та оцінки результатів з подальшим адаптивним управлінням у міру необхідності [140].

**5). Реконфігурація ринків і державних політик для досягнення різних цілей щодо територій:** підтримують ринкові організації, суспільно-державні політики та інвестиційні програми можуть стимулювати взаємодію і скоротити кількість небажаних компромісів щодо цілей відповідних територій. Це може передбачати, наприклад, винагороду землевласникам або землекористувачам за управлінські заходи, що забезпечують переваги для інших людей. Інші важливі складові включають створення безпечних систем землекористування, прав доступу і майнових прав для фермерів і громад. Для забезпечення ефективності потрібно співробітництво між державними структурами на всіх рівнях, яке дозволить домогтися узгодженості секторальних політик, фінансування та інвестицій, а також нормативно-правового регулювання.

***Рекомендований план дій 2. Планування землекористування на місцевому та державному рівнях***

Для прикладу розглянемо підходи до планування землекористування на місцевому та державному рівнях у Танзанії та Данії. У Танзанії Закон про землі в сільських районах (Village Land Act) від 1999 року та Закон про планування землекористування (Land Use Planning Act) від 2011 р визначають правову основу для планування землекористування на рівні сільських районів. Планування і управління землекористуванням в сільських районах регулюють використання земельних ресурсів, підвищують безпеку землеволодіння, вирішують конфлікти, пов'язані з громадськими землями, і вдосконалюють методи сільськогосподарської експлуатації земельних ресурсів відповідно до пріоритетів і можливостей зацікавлених сторін. Підхід, який передбачає спільну участь, дозволяє безпосередньо залучати зацікавлені сторони на різних етапах планування; це включає спільне картографування пасовищних угідь, планування землекористування на рівні індивідуальних поселень, переговори про розподіл земельних ресурсів і підготовку угод про землекористування [175].

У Данії Закон про територіальне планування (Spatial Planning Act) від 2007 р дозволяє гарантувати, що загальне планування синтезує інтереси суспільства щодо землекористування та сприяє захисту природи і навколишнього середовища країни, тим самим забезпечуючи сталий розвиток з урахуванням умов життя людей і збереження дикої флори і фауни. Територіальне планування націлене на належний розвиток всієї країни і окремих адміністративних районів та муніципалітетів на базі загального планування і економічних міркувань; створення і збереження цінних будівель, поселень, міських середовищ і ландшафтів; запобігання забрудненню повітря, води і ґрунту, а також шумового забруднення; і як можна більш масове залучення громадськості до процесу планування [157].

Планування землекористування також може включати в себе соціальні програми, призначені для забезпечення компенсації за виключення з числа охоронюваних

територій або інших форм землекористування, а також для стимулювання інвестицій в заходи, дохід від яких не пов'язаний із сільськогосподарською діяльністю, наприклад, в екотуризм або управління громадськими лісами [246]. Найчастіше це інтегровані проекти по природоохоронним заходам і розвитку, що поєднують розвиток сільських районів з цілями збереження біологічного різноманіття.<sup>24</sup> Неурядові організації нерідко грають провідну роль в розробці і реалізації інтегрованих проектів по природоохоронним заходам і розвитку і співпрацюють з місцевим та (або) національним урядом, як показано в ситуаційному дослідженні країн Центральної Африки.

### **3.3. Формування стійкості землекористування до зовнішніх впливів**

*Другий напрям:* формування стійкості до зовнішніх впливів завдяки поєднанню природоохоронних заходів, сталого управління і відновлення земельних ресурсів

*Ключовими положення в цьому стратегічному напрямі є:*

- здорові, функціональні і різноманітні екосистеми допомагають звести до мінімуму наслідки зміни клімату та інших стресових впливів з боку навколишнього середовища, а також адаптуватися до таких наслідків;
- сільськогосподарські землі, ліси, міста, приміські райони та інші культурні ландшафти при належному управлінні також можуть сприяти стійкості до зовнішніх впливів;
- на територіях з інтенсивною деградацією земель необхідно проводити заходи з рекультивациі або реабілітації для повного або часткового відновлення екосистемних послуг;
- існує безліч інструментів для захисту екосистем, забезпечення ефективного управління та відновлення; такі інструменти повинні застосовуватися послідовно і скоординовано;
- припинення масової трансформації природних екосистем і рослинності під потреби людини має величезне значення.

Для забезпечення стійкості до зовнішніх впливів і вирішення проблем, пов'язаних з деградацією земель, скороченням біологічного різноманіття та екосистемних послуг і зміною клімату, необхідний цілий комплекс заходів у відповідь, які можна розділити на три основні стратегії управління.

*Перша – природоохоронні заходи:* підтримка біорізноманіття та екосистемних послуг завдяки збереженню великих природних екосистем на охоронюваних територіях та іншим ефективним природоохоронним заходам на місцевому рівні, включаючи збереження і відновлення лісових вододілів для забезпечення недорогого та високоякісного водопостачання міських районів. Систематичне планування може посприяти досягненню результатів в області природоохоронних заходів за рахунок виявлення та захисту природних територій з дорогим біологічним розмаїттям, виносу



сільськогосподарської діяльності за межі природних територій і нейтралізації наслідків інших способів землекористування на таких територіях.

**Друга – управління:** повсюдне впровадження та розширення стійких методів управління земельними ресурсами та землекористуванням необхідно для зменшення деградації ґрунту і пов'язаних з нею наслідків за межами таких територій, наприклад, за рахунок уникнення надмірної розораності території, використання захисних насаджень, збору поверхневого стоку для зрошення, сталого лісокористування, включаючи агролісництво, і застосування методів землеробства з неглибокою оранкою або безорної обробкою. Головне завдання полягає в реалізації сталого управління земельними ресурсами та землекористуванням на практиці, особливо в такий спосіб, щоб виробники бачили переваги цього підходу і одержували з нього вигоду. Щоб це стимулювати, можна використовувати ряд механізмів, включаючи ефективну участь зацікавлених сторін, вдосконалення систем забезпечення гарантій землеволодіння, доступність альтернативних технологій, законодавче та нормативно-правове регулювання, а також платежі за підтримку і поліпшення функціонування екосистем.

**Третя – відновлення:** для відновлення функціонування екосистем на експлуатованих територіях і підтримки життєздатного балансу природних і напівприродних компонентів, що забезпечують найважливіші послуги, в тому числі пов'язані з виробництвом продуктів харчування (*такі як боротьба з шкідниками, регулювання водного режиму і поживних речовин тощо*), потрібно докласти серйозних зусиль. Для планування землекористування і розробки політик, спрямованих на стимулювання відновлення і реабілітації екосистем, можна використовувати такі інструменти, як зонування земель за типами (підтипами) землекористування для створення зон відновлення або визначення обмежень для землекористування та управління всередині вже існуючих зон відновлення.

***Концептуальність використання стратегічного напрямку.***

*Різні види землекористування часто розглядаються як конкуруючі: зокрема, природоохоронні заходи часто стикаються з опором і розцінюються як перешкода для інших форм землекористування. Проте, якщо в це рівняння додаються стійкість до зовнішніх впливів і довгострокова продуктивність, стає ясно, що природоохоронні заходи, управління та відновлення є складовими єдиної системи, що забезпечує стійкість в масштабах великих територій. Таке уявлення враховується в концепції нейтралізації деградації земель; зокрема, вона вказує на гостру потребу в збереженні великих територій наших природних екосистем, якими можна управляти із застосуванням ландшафтного підходу.*

***Рекомендовані підходи до збереження природних і напівприродних екосистем.***

Ведуться активні дискусії про те, яка частина поверхні суші в усьому світі повинна залишатися в природному стані, щоб це гарантувало стабільність планети в

майбутньому, а також як розуміти «природний» стан в даному контексті. В Україні станом на 2019 р. нараховувалося біля 7% території природно-заповідного фонду, які відносяться до охоронюваних територій. Разом з тим, до природно-заповідного фонду відносяться і національні природні парки (складають 30% від загальної площі ПЗФ), куди входять господарські зони. Тому це питання потребує додаткового наукового і інституційного обґрунтування. Визначено два головні інструменти для збереження природних екосистем:

**1) охоронювані території:** Конвенція про біологічне різноманіття (Convention on Biological Diversity, CBD) визначає охоронювані території наступним чином: «Географічно певна територія, яка призначена (*або регулювання і управління якою здійснюється*) для досягнення конкретних цілей збереження природи» **[Ошибка! Источник ссылки не найден.]**. Міжнародний союз охорони природи (International Union for Conservation of Nature, IUCN) також пропонує відповідну ухвалу: «чітко визначена географічна зона, яка визнана, призначена і управління якої (*за допомогою правових або інших ефективних засобів*) здійснюється з метою забезпечення довгострокового збереження природи і пов'язаних з нею екосистемних послуг і природних цінностей» [141]. CBD і IUCN визнають ці визначення еквівалентними [186]. Детальні характеристики охоронних територій визначаються політикою і законами держав. Наприклад, в різних країнах існують різні точки зору на відносини між територіями корінних народів і охоронюваними територіями. Офіційно визнані шість категорій управління, які варіюються від суворо охоронюваних територій, призначених для захисту біологічного різноманіття (*відвідування таких територій людьми серйозно контролюється*), до охоронних територій, де люди і природа співіснують в культурних ландшафтах. Крім того, управління охоронюваними територіями може здійснюватися різними вилами керівних органів, включаючи уряд, громади, корінні народи, різні комерційні і некомерційні приватні підприємства, а також ті чи інші моделі спільного управління [125]. Дослідження показують, що забезпечення охоронних територій достатньою кількістю ресурсів і ефективне управління дозволяють запобігти втраті і деградації природного ґрунтового-рослинного покриву [199]. В охоронюваних територіях також сповільнюються темпи зникнення видів [253] є свідчення на користь того, що багато видів з великою ймовірністю зникли б без цілеспрямованих природоохоронних заходів на цих територіях [128; 166; 254].

**2) «Інші ефективні природоохоронні заходи на місцевому рівні»:** нова категорія, що виникла в результаті дискусій в рамках Конвенції про біологічне різноманіття (CBD) та до теперішнього часу не отримала остаточного визначення. «Інші ефективні природоохоронні заходи на місцевому рівні» враховують, що багато територій повинні зберігатися в природному стані з причин, відмінних від природоохоронних, а також що для успіху широкомасштабних зусиль з планування необхідне розуміння і кількісна оцінка внеску землекористування таких територій в екосистемні послуги [172].

Попереднє визначення звучить наступним чином: «Не визнана територією, що охороняється географічно певна зона, яка протягом довгого часу регулюється і управляється таким чином, що це дозволяє забезпечувати на цій території ефективно і стабільне збереження біологічного різноманіття і пов'язаних з ним екосистемних послуг, а також культурних і духовних цінностей» [162]. До «інших ефективних природоохоронних заходів на місцевому рівні» відноситься землекористування територій, в контексті управління яким збереження біорізноманіття не розглядається як головна мета, але при цьому воно має важливе природоохоронне значення, і є вагомим підставою очікувати, що поточний статус такого землекористування буде зберігатися протягом довгого часу [177].

Залишається неясним, чи будуть «інші ефективні природоохоронні заходи на місцевому рівні» додані до національних та міжнародних завдань щодо управління земельними ресурсами та землекористуванням, але такі заходи відкривають більше можливостей для підтримки природної рослинності, роблячи завдання збереження природних ресурсів та біорізноманіття в природному стані більш досяжною.

### **3.4. Сільськогосподарська діяльність, направлена на екологізацію та капіталізацію землекористування**

*Третій напрям:* Сільськогосподарська діяльність, направлена на екологізацію та капіталізацію землекористування

*Ключовими положення в цьому стратегічному напрямі є:*

❖ *ефективна сільськогосподарська діяльність має вирішальне значення для загальносвітового та національного продовольчого постачання, але переважання на величезних територіях суші земель, зайнятих під сільськогосподарськими культурами, і пасовищних угідь також робить ці території життєво важливими для екосистемних послуг.*

❖ *для стимулювання і підтримки більш широкого ряду екосистемних та соціальних послуг, що надаються завдяки таким територіям, потрібна фундаментальна трансформація методів ведення сільського господарства.*

❖ *така трансформація може мати критичне значення для половини мільярда дрібних фермерів, які часто проживають в більш маргінальних районах і зараз піддаються ризику витіснення зі своїх територій.*

Сільське господарство має фундаментальне значення для людського суспільства і є незамінним елементом, оскільки забезпечує його продовольством. Модернізація сільського господарства, яка здійснюється протягом останніх сімдесяти років (і продовжується до цього часу), скоротила ризик масового голоду в період, коли населення планети збільшувалося безпрецедентними темпами. Проте, за таке

підвищення врожайності доводиться платити високу ціну: це пов'язано з наслідками, що виходять за межі сільськогосподарських територій, забрудненням, споживанням енергії, а також із загальносвітовою продовольчою системою, яка збільшила нерівність і витіснила безліч дрібних фермерів з бізнесу. Такі наслідки, в свою чергу, згубно позначаються на стійкості загальносвітової продовольчої системи. Зміни, що стосуються характеру споживання, раціону харчування і очікувань, зводять нанівець результати підвищення продуктивності на земельних ділянках. Побічні ефекти сучасного сільського господарства згубно позначаються на функціональності екосистем, від якої в кінцевому підсумку залежить виробництво продуктів харчування, а це означає, що незалежно від досягнутого на сьогоднішній день рівня ефективності довгострокова стійкість сільського господарства знаходиться під загрозою.

***Концептуальність використання стратегічного напрямку.***

*Фермерів протягом багатьох поколінь оцінювали головним чином по їх здатності виробляти продукти харчування в якомога більшому обсязі з мінімальними витратами; всі інші переваги вважалися «додатковими» і за рідкісними винятками не компенсовані. Розширення сфери діяльності сільського господарства для включення в неї більш широкого ряду переваг і підхід до надання екосистемних послуг та забезпечення культурних цінностей як до основоположних складових фермерських господарств призвели б до не менш серйозного зрушення, ніж хвиля індустріалізації, яка охопила людство після 1945 року.*

Дрібні фермери, протягом тисячоліть є основою системи життєзабезпечення і виробництва продуктів харчування в сільських районах, стикаються з величезними проблемами через деградацію земель, відсутність безпеки землеволодіння і глобалізації продовольчої системи, в результаті якої перевага віддається концентрованим, великомасштабним і високо механізованим агропромисловим виробництвам. Багато індивідуальні фермери відчувають себе затиснутими в рамки існуючої системи, тому що їх норми прибутковості настільки невеликі, що будь-яке відхилення може привести до банкрутства. Багато з найбільш дрібних фермерів у всьому світі не мають ні можливостей, ні засобів для реалізації серйозних змін.

Існують способи вирощування продуктів харчування без надмірних екологічних витрат як за допомогою модифікації традиційних систем, так і пошуку альтернативних способів виробництва, завдяки яким врожайність швидко наближається до показників більш інтенсивних систем. Тому фермерам необхідний новий підхід, що включає **чотири основних елементи:**

1). Методики, що допомагають змістити акцент з виробництва продуктів харчування на управління земельними ресурсами та землекористуванням з метою забезпечення декількох переваг [210].

2). Розробка і впровадження методів, які при вимірюванні обсягів сільськогосподарського виробництва враховують не тільки прибутковість на одиницю площі, але ще і поживну цінність і більш масштабні цінності, що стосуються як шкоди для навколишнього середовища і соціуму, так і переваг для підтримання в хорошому стані територій [160].

3). Цінові політики, що забезпечують баланс між потребами споживачів, що стосуються доступу до здорових і поживним продуктам, і потребами виробників, пов'язаними з необхідністю залишатися в бізнесі [185].

4). Цілеспрямована підтримка, в тому числі за рахунок платежів за екосистемні послуги та схожих схем, що пропонують позитивні стимули для багатофункціонального використання земельних ресурсів та землекористування [225].

Велика частина методик, описаних вище, вже розроблена або застосовується. Питання полягає головним чином в збільшенні масштабів їх застосування, в тому числі і в Україні; ця проблема обговорюється нижче.

Новий підхід також змінить сприйняття і цінності половини мільярда дрібних фермерів. З 1,3 мільярда людей, зайнятих у сільськогосподарській діяльності, майже мільярд управляє фермерськими господарствами площею менше 2 гектарів, забезпечуючи більшу частину продовольства, споживаного жителями міських територій в країнах, що розвиваються [187]. Такі дрібні ферми служать джерелом життєзабезпечення і підтримують культурну ідентичність, при цьому такі фермери часто не мають інших рівноцінних альтернатив.

У ситуаціях, коли громади сільських районів хочуть залишитися на своїх землях і продовжувати їх обробляти, стимули можуть допомогти зберегти їх положення. Дрібні фермери, які володіють глибокими знаннями і які відчувають особисті почуття до своїх земель, часто виявляються в хорошому положенні для впровадження методів сталого управління земельними ресурсами. Проте, історичні тенденції дають підстави припускати, що багато хто з них зникнуть в найближчі кілька років через економію за рахунок масштабів, урбанізації, зміни очікувань в громадах сільських районів, а в деяких випадках – і з-за цілеспрямованих заходів, що варіюються від сільськогосподарських субсидій, що сприяють консолідації, до захоплення земель.

Ця половина мільярда дрібних фермерів відіграє вирішальну роль у забезпеченні продовольством дрібних домашніх господарств сільських районів, які становлять близько п'ятої частини населення світу; при цьому такі фермери ставляться до числа найменш здатних задовольнити цей попит в разі інтеграції в грошову економіку. Крім того, діяльність дрібних фермерів і випас худоби все частіше здійснюються на маргінальних сільськогосподарських територіях. Хоча відмова від подібних практик може відкрити можливості для відновлення більшої кількості природних екосистем і відповідних екосистемних послуг, в інших випадках самі фермери також грають або можуть зіграти найважливішу роль в підтримці таких послуг. Перехід від

сільськогосподарської діяльності, спрямованої виключно на виробництво продовольства, до діяльності, яка має кілька цілей одночасно, може дати додаткові стимули і надію на порятунок багатьом мільйонам бідних людей, що займаються управлінням земель, що само по собі є серйозним досягненням.

### ***Рекомендовані підходи формування екологічно раціональної інтенсифікації***

За дослідженнями експертів ООН [13], яке проведене на основі даних з 85 проєктів в 24 країнах, показало, що половина всіх застосовуваних пестицидів не є обов'язковими для отримання прибутку від сільськогосподарської діяльності [207]. Ресурсозберігаюче сільське господарство може бути високоефективним, як і дрібне фермерство з більшою трудомісткістю і меншими зовнішніми впливами, часто дає більш високі врожаї, ніж традиційні системи [206]. Інтенсифікація сільського господарства, яку часто звинувачують у багатьох екологічних проблемах, сама по собі не є порочною практикою; багато що залежить саме від виду інтенсифікації, що відіграє більш важливу роль [233].

Концепція «екологічно раціональної інтенсифікації» [208], включаючи, зокрема, інтегровані підходи до поживних речовин і боротьби зі шкідниками, які вже використовуються мільйонами фермерів, привертає все більшу увагу представників політичних структур.

Факти вказують, що більш високої врожайності можна домогтися і при скороченні використання пестицидів [207], боротьбу зі шкідниками можна здійснювати шляхом забезпечення внутрішньовидової різноманітності сільськогосподарських культур [124; 223], а для ефективності сільськогосподарської діяльності не обов'язково вдаватися до масштабного застосування монокультур [195]. Такі види стратегій інтенсифікації можуть допомогти вирішити як проблему забезпечення продовольчої безпеки, так і проблему скорочення біологічного різноманіття [208]. Ці плюси стають ще більш очевидними, якщо при розрахунку ефективності сільськогосподарської діяльності враховувати такі переваги, як сукупна поживна цінність або наслідки споживання водних і енергетичних ресурсів, яке виходять за межі сільськогосподарських територій, а не тільки продуктивність на одиницю площі [245]. Проте, на дослідження систем з меншими зовнішніми впливами відводяться відносно невеликі інвестиції, а самі дослідження серйозно недооцінюються. Цьому є маса причин. Почасти це пов'язано з протиріччям інтересів монополій, але причиною також є і неправильне уявлення про порівняльні зовнішні впливи і продуктивність дрібних ферм, що призводить до недостатньої підтримки з боку політик щодо сільського господарства [136].

### ***Ключовими положення в цьому стратегічному напрямі є:***

Реалізація нетрадиційного землекористування, яка забезпечується:

- ✚ вивченням придатності земель і ґрунтів для вирощування, наприклад, нішових культур у межах землекористування;

- ✚ розробленням варіантів розвитку нетрадиційного землекористування;

- ✚ розробленням варіантів землевпорядкування та здійснення земельних поліпшень;
- ✚ розробленням прогностичної оцінки економічної ефективності землекористування;
- ✚ прийняттям рішення щодо доцільності організації нетрадиційного землекористування;
- ✚ розроблення плану економічного менеджменту організації нетрадиційного землекористування.

Під **нетрадиційним землекористуванням** розуміється процес організації економічно ефективного, екологічно безпечного та соціально-орієнтованого використання сільськогосподарських земель як засобу основного виробництва в тісній взаємодії з навколишнім природним середовищем, та із відносинами власності на землю (*де людина та її інтелект є ключовими що формування земельного капіталу*) [108]. Об'єднуючи технологічний процес використання землі не тільки як засобу виробництва, а й як об'єкта природи, що перебуває в тісній взаємодії з навколишнім природним середовищем та із відносинами власності на землю (*де людина та її інтелект є ключовими що формування земельного капіталу*), концептуальні засади розвитку нетрадиційного землекористування характеризуються такими сутнісними ознаками (рис. 3.3) [232]. Посилення нестійкості продуктивності земель, падіння родючості ґрунтів на планеті при зростаючій вимозі екологізації сільськогосподарської галузі у відповідності з новими підходами до використання земельних ресурсів диктують необхідність зміни парадигми в цілому у сільськогосподарському землекористуванні сільських районів. Відомо, що в країнах Східної Європи понад 25 років тому, а в Україні у останнє десятиріччя, усе більше уваги приділяється нетрадиційному землеробству, зокрема органічному. Таке ставлення продиктовано не лише турботою про стан довкілля (зокрема, поліпшення коефіцієнта екологічної стабільності землекористування) та прибуток землекористувачів, а й власне піклуванням про здоров'я людей та загалом підвищення світового рівня продовольчої безпеки.

На сьогодні при організації сільськогосподарського землекористування необхідно робити ставку на принципово нові інноваційні рішення, що забезпечують не тільки обов'язкове підвищення родючості ґрунтів але і забезпечують капіталізацію (підвищують вартість) землекористування. Такі заходи є прямим наслідком науково-технічного прогресу інтенсифікації землекористування і служать вирішенню ефективності сільськогосподарського виробництва сільських районів, розвитку сільських територій й загалом підвищенню національної економіки та здоров'я людей.

Успішне вирішення поставленої проблематики щодо екологізації та капіталізації землекористування, на нашу думку, можливо тільки на основі зміни старої парадигми – інтенсифікації сільськогосподарського виробництва на основі широкої хімізації вирощування традиційних культур, на нову – землекористування із вирощуванням нетрадиційних більш дохідних і екологічно безпечних культур.

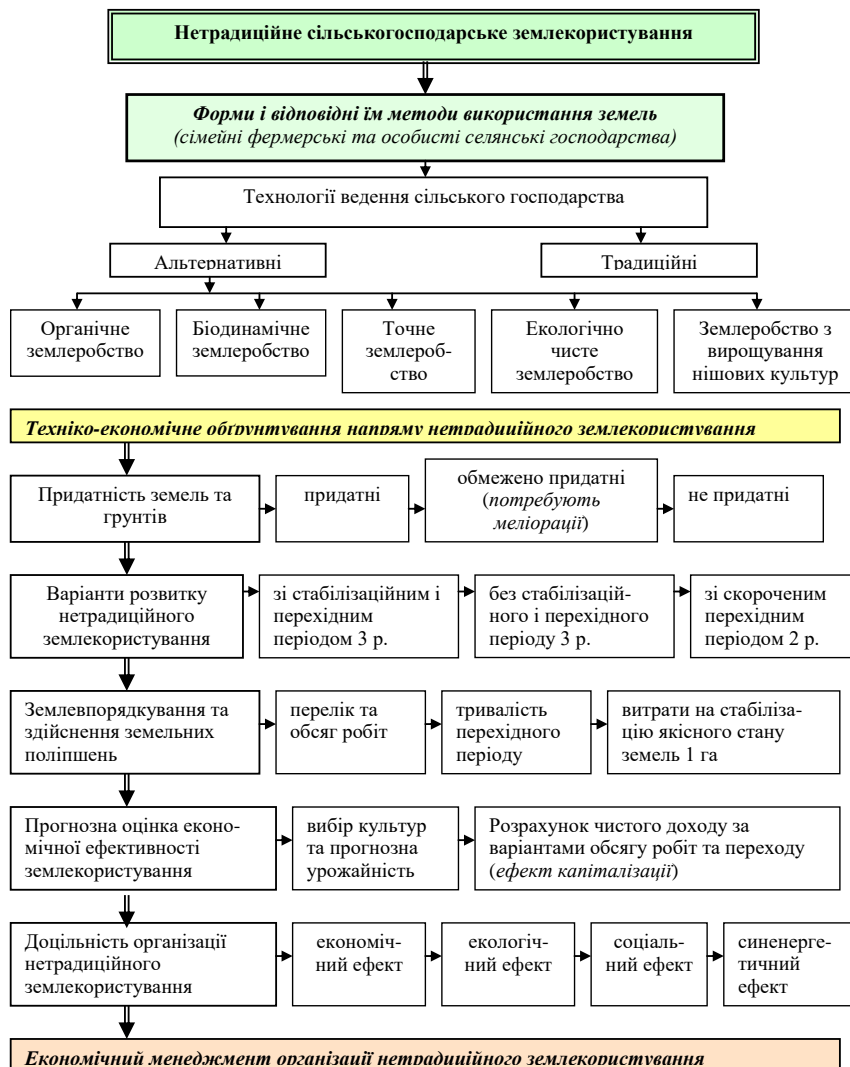


Рисунок 3.3. Логічно-змістовна концептуальна модель організації нетрадиційного сільськогосподарського землекористування

Оскільки високомаржинальні культури у своїй більшості є високо затратними то для їх вирощування залучається більша кількість сільського населення, а рівень



забезпечення населення роботою є показником соціалізації землекористування. Відповідно рівень капіталізації та соціалізації сільськогосподарського землекористування в Україні є набагато нижчим ніж в країнах ЄС. Порівняно з країнами Європи, частка високомаржинальних культур у загальній структурі виробництва є в Україні декілька разів меншою [188].

Порівняння доданої вартості, створеної на одиницю площі, яка прямо впливає на вартість сільськогосподарських угідь [190], наприклад, в Німеччині є більшою майже в 7 разів ніж в Україні а у Франції – у 6 разів. Відповідно і вартість сільськогосподарських земель в Україні є значно нижча, ніж у Франції та Німеччині [190]. Тобто, вартість сільськогосподарської землі визначається рівнем створеної доданої вартості, яка залежить від трудомісткості та доходності вирощуваних культур.

При цьому, нетрадиційне сільськогосподарське землекористування доцільно розглядати в п'ятимірній системі координат:

- економічної (економічні потреби використання земельних ресурсів та ґрунтів, характер використання землі, ринок продуктів та оренди землі, розміщення виробництва, розвиток інфраструктури);
- технологічної (рівень використання сільськогосподарських земель, головним критерієм якого є капіталізація та екологізація землекористування);
- соціальної (соціальні інститути землекористування і землеволодіння, зокрема, земельний устрій, право власності на землю, господарський уклад, зниження безробіття, соціальна інфраструктура);
- екологічної (природно-ресурсний потенціал, агроекологічні особливості використання ґрунтів, екологічний стан земель, екологічні обмеження);
- інвестиційної (сукупність інвестиційних ресурсів в розрахунку на площу сільськогосподарських угідь).

Головні чинники нетрадиційного сільськогосподарського землекористування: знання і раціональне використання законів природи; відтворення родючості ґрунту, поліпшення агрономічних і біологічних властивостей, переважно за рахунок нетрадиційного розуміння сівозміни (адже насичення структури посівів маржинальними культурами потребує нового розуміння сівозміни); застосування всіх видів органічних добрив, обмежене використання мінеральних добрив з урахуванням оптимізації живлення рослин; екологічна система захисту рослин, диференційована система обробітку ґрунту, що враховує вимоги культур і ґрунтово-кліматичні умови. Крім того, нетрадиційне сільськогосподарське землекористування сприяє не тільки підвищенню доходності землекористування, а і його вартості, що відповідно обумовлює зростання надходжень від земельного податку до місцевих бюджетів, створення робочих місць на селі.

### **3.5. Регулювання меж між міськими і сільськими територіями**

*Четвертий напрям:* регулювання меж між міськими і сільськими територіями

*Ключовими положення в цьому стратегічному напрямі є:*

✚ міста, спроектовані з урахуванням принципів екологічної раціональності, можуть скоротити екологічні витрати транспортування, постачання продовольством і споживання енергії, а також запропонувати нові можливості для повторного і ефективного використання ресурсів;

✚ міграція з сільських районів в міста також може знизити тиск на земельні ресурси, особливо в маргінальних районах, найменш придатних для інтенсивного виробництва;

✚ окремі проблеми пов'язані з регулюванням меж між міськими і сільськими територіями: міста не тільки створюють додатковий тиск на навколишні ландшафти в зв'язку з потребою в ресурсах і забрудненням, але ще і відкривають можливості для цілеспрямованої підтримки громад в сільських районах.

✚ у міру зростання міст, спрямована і планована взаємодія з населенням навколишніх територій буде збільшувати шанси на налагодження взаємовигідної співпраці.

Урбанізація відбувається безпрецедентними темпами, і існує ймовірність, що така тенденція буде зберігатися і далі, приводячи до зміни баланс між сільськими і міськими жителями в масштабах, які ніколи не спостерігалися раніше. Масштаби таких проблем і можливостей можуть виявитися більш важливими у нових містах, в тому числі в країнах, що розвиваються містах середніх розмірів [194]. Великі міста з довгою історією, такі як Париж, Вашингтон чи Буенос-Айрес, вже прийняли ряд рішень щодо використання природних ресурсів. Проте, міста, які в даний час швидко розширюються, включаючи такі мегаполіси, як Лагос [119], а також численні міста менших розмірів, зокрема і в Україні – Київ та інші, як і раніше залишаються непоміченими для решти світу і не враховуються при обговоренні питань, що стосуються стійкості.

Рішення, прийняті протягом декількох наступних років, будуть визначати їх майбутнє щодо транспортної політики, енергетичної політики, використання ресурсів і загального впливу на навколишнє середовище. Набагато вигідніше починати з екологічно раціонального планування майбутнього міста, ніж намагатися змінювати таке місто в надалі [173].

Крім того, у приміських районах урбанізація є причиною виникнення нових проблем і потреб, а разом з ними і нових можливостей. Імовірність забезпечення зростання вартості землекористування є високою завдяки новим забудовам, трасам і залізницям, а також розвитку інших елементів інфраструктури [200]. На традиційні способи землекористування також можуть впливати нові вимоги щодо екосистемних послуг, такі як захист вододілів, наявність рекреаційних зон, в зв'язку з чим може

виникнути необхідність перетворення орних земель назад в лісові угіддя і природні території для забезпечення водопостачання і створення районів для відпочинку міських жителів. Кількість охоронюваних територій поруч з міськими районами збільшується по всьому світу і грає важливу роль у возз'єднанні жителів міст з природою [152]. Муніципальні органи влади починають відігравати ключову роль в розширенні своїх сфер планування меж міст і аналізу способів досягнення балансу щодо земельних ресурсів в умовах міста. Такі інструменти, як зелені зони навколо міст, що обмежують поширення міських територій, або платежі за екосистемні послуги, можуть допомогти оптимізувати землекористування на оточуючих міста територіях.

Міста впливають і на більш віддалені райони як в межах країни (*в зв'язку з попитом на продовольство, транспортним сполученням і енергоспоживанням*), так і на міжнародному рівні (*у зв'язку з імпортом продуктів інтенсивного землекористування з інших країн*). Позитивні ініціативи, такі як сертифікація екологічних продуктів, можуть допомогти звести до мінімуму негативні наслідки дистанційного впливу міст на навколишнє середовище [217]. У всьому світі міські райони виявляють ініціативу у вирішенні проблем, пов'язаних із земельними ресурсами, особливо щодо забезпечення водопостачання чи рекреації.

## РОЗДІЛ 4.

# ОСНОВНІ ЗАСАДИ РОЗВИТКУ ПІДСИСТЕМИ АДМІНІСТРУВАННЯ ЗЕМЛЕКОРИСТУВАННЯ

### **4.1. Теоретичні засади формування адміністрування землекористування як основи управління земельними ресурсами**

Становлення теорії адміністрування землекористування розпочалось, коли в країнах Східної й Центральної Європи на початку 1990-х років помітним став перехід до ринкових економічних відносин, а UNECE (Європейська економічна комісія Організації об'єднаних націй) виступила з ініціативою істотно розширити потенціал адміністрування землекористування в країнах з перехідною економікою.

Внаслідок цієї ініціативи у період з 1995 по 2001 роках відбулася серія семінарів і робочих нарад з питань адміністрування землекористування в Австрії, Чехії, Хорватії, Данії, Угорщині, Латвії, Нідерландах, Норвегії, Польщі, Румунії, Швейцарії, Великобританії, Іспанії. Ціль семінарів – звести воедино, узагальнити й поширити досвід адміністрування землекористування різних країн у регіоні UNECE. З лютого 1996 року робочі наради одержали офіційне найменування «робочі наради експертів з адміністрування землекористування» (MOLA) і стали проводитися під егідою Комітету з населених пунктів UNECE [114].

У 1996 році MOLA видала керівні вказівки щодо адміністрування землекористування – «Land Administration Guidelines», які спрямовані на адміністрування землі як природного ресурсу для забезпечення сталого розвитку. Вони стосуються соціальних, правових, економічних та технічних норм, в рамках яких менеджери та адміністратори повинні оперувати землею.

Згодом у 1999 році була прийнята Басортська декларація ООН, яка – підкреслила неможливість досягнення сталого розвитку без створення ефективної систем адміністрування землекористування. Один з основних принципів декларації являється взаємозв'язок між земельною інформацією, земельною політикою й адмініструванням землекористуванням як визначального фактора досягнення ефективного землекористування [228].

Інший важливий аспект Басортської декларації – інституціональна розбудова системи адміністрування землекористування, що визначає «правила гри» та дає змогу ефективно розв'язувати сучасні проблеми людства. В декларації зазначається, що для імплементації ефективної інфраструктури адміністрування землекористування потрібне проведення організаційних змін, процесів впровадження, формування інформаційної та дисемінаційної систем, а також використання технологій, що забезпечать розподіл земель і перехід прав, укладання угод та використання земель.

ФАО розглядає адміністрування землекористуванням як «спосіб визначення та встановлення правил землеволодіння», що передбачає адміністрування широким діапазоном систем і процесів:

- земельні права: розподіл прав на землю; визначення меж земельних ділянок, на які були розподілені права; передача землі від однієї сторони іншій через продаж, оренду, дарування чи спадкування; і правове оформлення сумнівних ситуацій і суперечок, що стосуються прав і меж земельних ділянок;
- регулювання землекористування: планування землекористування й забезпечення виконання директив, правове оформлення конфліктів, пов'язаних із землекористуванням;
- визначення вартості й оподаткування землі: збір коштів від оцінки вартості й оподаткування землі, правове оформлення конфліктів, пов'язаних з оцінкою вартості й оподаткуванням землі.

В свою чергу, Маракеська декларація з покращення зв'язку між міськими та сільськими територіями визначила тісний взаємозв'язок між земельною політикою та адмініструванням землекористування. В ній зазначено, що для успішного розвитку національної земельної політики потрібно:

- проведення інституційних та управлінських дій для забезпечення ефективного управління;
- розбудова інфраструктури адміністрування землекористування для контролю за земельною власністю, вартістю землі та її використанням;
- використання інструментів для організаційної розбудови та розвитку соціального, організаційного та індивідуального рівнів.

Спільне видання Міжнародної федерації землевпорядників (FIG) та Продовольчої та сільськогосподарської організації ООН (ФАО) «Організаційна оцінка адміністрування землекористування» визначає функціональні складові адміністрування щодо управління володінням і користування землею, а саме земельних прав, оцінки земель та оподаткування, теперішнього та майбутнього землекористування. На їхню думку, система адміністрування землекористування стосується соціальних, правових, економічних та технічних норм, що застосовуються менеджерами та адміністраторами щодо землі.

Згодом, FIG охарактеризувала адміністрування землекористування як систему управління відносин між людьми, політикою та територіями для підтримки сталого розвитку і глобального порядку денного, сформованого в Декларації тисячоліття [183].

Система адміністрування землекористування формує інфраструктуру для реалізації земельної політики і стратегії управління землекористуванням для забезпечення сталого розвитку. ***Інфраструктура охоплює інституційне середовище, нормативно-правову базу, процеси, стандарти, інформацію про землю, менеджмент і поширення систем та технологій, потрібних для підтримки розподілу земель, ринку та оцінки земель,***

**контролю за їх використанням та управління земельними інтересами** [183].

Авторським колективом І. Вільямсон, С. Енемарк, Д. Воллас та А. Раджабіфард у своєму виданні «Адміністрування землекористування для сталого розвитку» зазначено, що адміністрування землекористування стосується не тільки землі, а й людей [248]. Вони стверджують, що адміністрування землекористування – це те, як люди організовують використання земель. Воно охоплює людське уявлення про землю, особливості формування інституцій та агенцій, а також розгляд процесів, якими вони – інституції та організації – управляють.

У дослідженнях Світового банку та Міжнародної федерації землевпорядників зазначено, що система адміністрування землекористування повинна бути сформована для задоволення потреб населення та взаємовідносин людини і землі, гарантування безпеки усіх форм власності, сталого менеджменту землекористування та природних ресурсів.

Правила і норми в галузі адміністрування землекористування повинні бути застосовані за допомогою оперативних систем і процесів щодо володіння, вартості та використання землі. Правила повинні передбачати:

- розподіл прав на землю, визначення меж, шляхів передачі прав через продаж, оренду, позику, дарування та успадкування, залагодження конфліктів з цього приводу;
- контроль за використанням земель, планування та його імплементація, вирішення конфліктів;
- оцінки, шляхом збору доходів за рахунок оцінки та оподаткування, розв'язання конфліктів [189].

Огляд головних визначень адміністрування землекористування та сфери його застосування наведено в таблиці 4.1.

Таблиця 4.1 – Визначення адміністрування землекористування та сфери його застосування

Документ / автор, (рік)	Визначення	Сфера застосування
Європейська економічна комісія ООН (1996)	Адміністрування землекористування розглядається як процес ефективного управління інформацією про землю землею та її використання [180, с. 3]	Управління інформацією
Басортська декларація (1999)	Процес запису, реєстрації і надання (розповсюдження) інформації про право власності на землю, її вартість та використання, а також пов'язаних із нею ресурсів [228, с. 22]	Управління інформацією
Дейл П., Маклафлін Д. (1999)	Діяльність державного сектору, що вимагає підтримку відчуження, розвитку, використання, оцінки та передачі земель [134, с. 10]	Державне управління
Продовольча та сільськогосподарська організація ООН (2002)	Включає в себе адміністрування прав на землю, регулювання землекористування, а також оцінку землі і оподаткування. Адміністрування землекористування повинно здійснюватись через державну установу [184, с. 46]	Державне управління
Маракеська декларація з покращення взаємозв'язку між	Система адміністрування землекористування як засіб обслуговування потреб суспільства як з боку держави, так і громадянина [189, с. 16]	Надання послуг

Управління земельними ресурсами та землекористуванням:  
базові засади теорії, інституціалізації, практики

Документ / автор, (рік)	Визначення	Сфера застосування
міськими та сільськими територіями (2004)		
Європейська економічна комісія ООН (2005)	Адміністрування землекористування включає запис і поширення інформації про право власності, вартість та використанні землі [181, с. 4]	Надання послуг
Міжнародна федерація землевпорядників, Продовольча та сільськогосподарська організація ООН (2008)	Адміністрування землекористування охоплює цілий ряд функціональних областей по відношенню до регулювання, володіння і користування землею. Включає в себе цілий ряд систем і процесів для адміністрування земельних прав, оцінки землі і оподаткування стосовно існуючого та майбутнього землекористування. Система адміністрування землекористування визначає соціальні, правові, економічні та технічні параметри, в рамках яких земельні менеджери і адміністратори повинні діяти [148, с. 5]	Регламентування
Міжнародна федерація землевпорядників (2009)	Адміністрування землекористування стосується управління відносинами між людьми, політикою і простором для підтримки сталого розвитку та глобального порядку денного визначеного цілями розвитку тисячоліття [183, с. 11]	Досягнення сталого розвитку
Африканська економічна комісія ООН (2010)	Адміністрування землекористування – структура і процеси для визначення, архівування і надання прав на землю, а також системи, через які здійснюється загальний нагляд за менеджментом земельного сектору [156, с. 10]	Контроль та нагляд
Вільямсон І., Енемарк С., Воллас Д., Раджабіфард А. (2010).	Адміністрування землекористування – це процеси, що здійснюються урядом, шляхом використання агентств державного або приватного сектору, що пов'язані з земельною власністю, вартістю землі, її використання та розвитку [248, с. 453]	Державне управління
Ханойська декларація з відведення земель у країнах, що розвиваються (2010)	Система адміністрування землекористування повинна управляти процесами надання земель для особливих потреб, розвитку приватного сектору і зміни режиму землекористування у відповідь на мінливі соціальні та економічні вимоги [164, с. 5]	Управління земельними процесами
Міжнародний банк реконструкції та розвитку (Світовий банк) (2013)	Система адміністрування землекористування – це інфраструктура для реалізації земельної політики і стратегії управління землекористування з метою забезпечення сталого розвитку. Інфраструктура включає в себе інституційне середовище, нормативно-правову базу, процеси, стандарти, інформацію про землю, менеджмент і поширення систем та технологій необхідних для підтримки розподілу земель, ринку та оцінки земель, контролю за їх використанням та управління земельними інтересами [129, с. 188]	Управління землекористуванням та земельними інтересами
Світовий банк та Міжнародна федерація землевпорядників (2014)	Система адміністрування землекористування повинна розроблятися для задоволення потреб людей та їхніх відносин щодо використання землі, підтримувати гарантування власності, сталого управління (менеджмент) землекористування та природних ресурсів [147, с. 6]	Стале управління (менеджмент) землекористування
Курильців Р.М. (2016)	Система адміністрування землекористування складається із двох взаємопов'язаних підсистем: - управлінської як важливого інструменту імплементації земельної політики та стратегії управління землекористуванням та природних ресурсів в рамках побудови інтегрованої управлінської системи; - інформаційної, що охоплює земельно-інформаційні системи, інфраструктуру геопросторових даних та систему електронного управління [24, с. 229]	Управління землекористуванням та земельною інформацією

Усвідомлення потреб суспільства і їх задоволення визначає важливість адміністрування землекористування для забезпечення економічного розвитку, продовольчої безпеки, ефективності управління, надання адміністративних послуг, гарантування власності на землю, планування використання земель, соціальної справедливості та рівності, а також досягнення сталого розвитку (табл. 4.2).

Таблиця 4.2 – Роль адміністрування землекористування у задоволенні потреб суспільства

Потреби суспільства	Основні аспекти
Економічний розвиток	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Економічне зростання</b> Ефективне адміністрування землекористування має вирішальне значення для <i>економічного зростання</i>, забезпечення продовольчої безпеки і боротьби з бідністю [120, с. 5].</li> <li>• <b>Стимулювання економічного розвитку</b> Система адміністрування землекористування забезпечує базу інфраструктуру для реалізації земельної політики та стратегії управління землекористуванням щодо безпеки земельної власності, забезпечення соціальної справедливості, <i>стимулювання економічного зростання</i> і захисту навколишнього середовища [182].</li> <li>• <b>Доступ до ринку земель та економічний розвиток</b> [137; 138]</li> <li>• <b>Розвиток та моніторинг ринку земель</b> [135; 180]</li> <li>• <b>Доступ до землі та безпека кредитів</b> [134; 180]</li> <li>• <b>Оподаткування та оцінка землі</b> [180; 184]</li> </ul>
Продовольча безпека	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Продовольча безпека</b> Ефективне адміністрування землекористування має вирішальне значення для економічного зростання, <i>забезпечення продовольчої безпеки</i> і боротьби з бідністю [120, с. 5].</li> <li>• <b>Інформація для прийняття рішень щодо продовольчої безпеки</b> Адміністрування землекористування виступає як засіб забезпечення інформацією щодо використання земель та власності на землю для осіб, які приймають рішення щодо забезпечення продовольчої безпеки [123]</li> </ul>
Ефективне управління	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Ефективне управління</b> 1. Комплексна інформація про землю є основою для ефективного управління [228, с. 9]. 2. Невизначеність прав на землю підриває цілі ефективного управління [127].</li> <li>• <b>Транспарентність</b> [244]</li> <li>• <b>Вирішення земельних спорів</b> [180, с. 7]</li> </ul>
Надання послуг	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Надання послуг</b> Надання інформації про права на землю та земельно-адміністративні послуги [134, с. 125; 184, с. 74]</li> <li>• <b>Доступ до просторових даних</b> [221]</li> <li>• <b>Е-управління</b> [209]</li> </ul>
Добробут людства	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Подолання бідності</b> Ефективне адміністрування землекористування має вирішальне значення для економічного зростання, <i>забезпечення продовольчої безпеки</i> і <i>боротьби з бідністю</i> [120, с. 5]</li> </ul>
Гарантування права власності та безпеки володіння	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Гарантування власності на землю</b> 1. Інституційний та організаційний розвиток ефективно функціонуючої системи адміністрування землекористування забезпечує гарантування власності на землю, що є вкрай важливим для подальшого економічного розвитку [169, с. 5]. 2. Ефективне і транспарентне адміністрування землекористування відіграє важливу роль в забезпеченні гарантій власності міського і сільського населення [153].</li> <li>• <b>Гарантування безпеки володіння</b> Система адміністрування землекористування забезпечує базу інфраструктуру для реалізації земельної політики та стратегії управління землекористуванням щодо <i>безпеки земельної власності</i>, забезпечення соціальної справедливості, стимулювання економічного зростання і захисту навколишнього середовища [182].</li> <li>• <b>Формалізація прав власності</b> [134]</li> </ul>



Потреби суспільства	Основні аспекти
Соціальна справедливість і гендерна рівність	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Соціальна справедливість</b> Система адміністрування землекористування забезпечує базу інфраструктуру для реалізації земельної політики та стратегії управління землекористуванням щодо безпеки земельної власності, <i>забезпечення соціальної справедливості</i>, стимулювання економічного зростання і захисту навколишнього середовища [182].</li> <li>• <b>Гендерна рівність</b> Найбільш значущим соціальним завданням для системи адміністрування землекористування є гендерна рівність [249, с. 20].</li> </ul>
Охорона навколишнього середовища	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Охорона навколишнього середовища</b> Від способу адміністрування землекористування залежить ефект досягнення соціальної справедливості, економічного зростання, і <i>охорони навколишнього середовища</i> [248]</li> <li>• <b>Моніторинг впливу планування землекористування на навколишнє середовище</b> Дані системи адміністрування землекористування можуть бути використані для моніторингу впливу планування землекористування на навколишнє середовище [181, с. 52]</li> </ul>
Сталий розвиток	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Досягнення сталого розвитку</b> 1. Одним з фундаментальних завдань ефективного адміністрування землекористування є забезпечення сталого розвитку [134, с. 73]. 2. Адміністрування землекористування повинно організувати процеси та функції своєї системи так, щоб забезпечити сталий розвиток [248, с. 29]. 3. Усі уряди пов'язані з адміністрування землекористування зобов'язані забезпечити його сталість та сприяти економічному розвитку [181, с. 17]</li> </ul>

Інформація наведена в таблиці 4.2 не є вичерпною, однак яскраво характеризує важливість системи адміністрування для досягнення суспільних потреб сьогодення.

З огляду на сказане варто розглянути запропоновану Дейлом та Маклафліном модель адміністрування землекористування та її місце в управлінській системі (рис. 4.1).

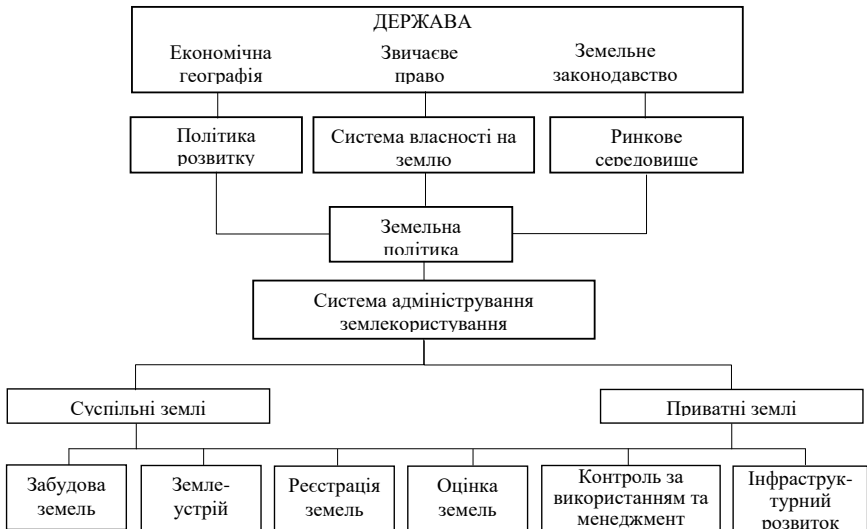


Рисунок 4.1. Місце адміністрування землекористування в управлінському контексті

Як бачимо з рисунку 4.1, підсистема адміністрування землекористування являється основоформуєчим елементом системи управління земельними ресурсами та землекористуванням, серед функцій якої є здійснення землеустрою, реєстрація та оцінка земель, контроль за використанням земель, а також попередження вчинення ними неправомірних дій в процесі управління землекористуванням щодо використання наявних ресурсів. Такий підхід сприятиме формуванню нової управлінської парадигми, в якій системі адміністрування землекористування відводиться провідна роль у побудові системи управління земельними ресурсами та землекористуванням (рис. 4.2).



Рисунок 4.2. Парадигма управління земельними ресурсами та землекористуванням [25, с. 234]

Коректна побудова компонентів управлінської системи дасть змогу імплементувати національну земельну політику, а взаємозв'язок її елементів сприятиме сталому розвитку [25, с. 234]. Загалом система адміністрування землекористуванням функціонує в рамках прийнятої земельної політики, яка визначає регуляторно-правові відносини використання землі (рис. 4.3). Також, вона діє в інституційних рамках, які визначають мандат та обов'язки різних установ та організацій [149, с. 12]. Як бачимо з рисунку 4.3 перспективна модель системи адміністрування землекористування повинна забезпечити функціонування ефективного земельного ринку і управління земельними ресурсами та землекористуванням, що сприятиме сталому економічному, соціальному та екологічному розвитку.

Отже, сучасна система адміністрування землекористування забезпечує потрібну інфраструктуру та сприяє інтеграції процесів, пов'язаних із земельною власністю (гарантування та передача прав на землю і природні ресурси), вартістю землі (оцінка та оподаткування землі і іншої нерухомості), використання землі (планування розвитку землекористування та контроль за використанням землі і природних ресурсів) та землеустрою (схеми та проекти використання земель) [144, с. 6-7].

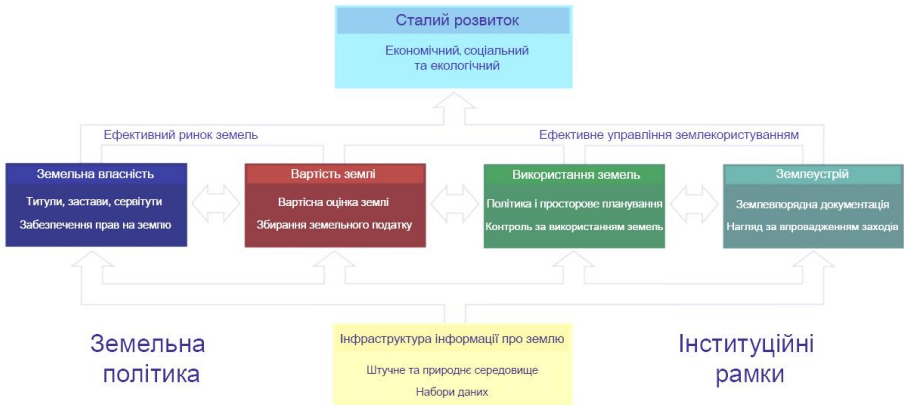


Рисунок 4.3. Перспективне бачення системи адміністрування землекористування [149, с. 12]

Процесуально-правові норми в галузі адміністрування землекористування повинні бути застосовані за допомогою оперативних систем і процесів щодо володіння, вартості та використанні землі. Вони повинні відображати:

- ◆ розподіл прав на землю, визначення меж земельних ділянок, перехід прав від однієї сторони до іншої через продаж, оренду, позику, дарування та успадкування, а також розв'язання спорів, що виникають з цього приводу;
- ◆ контроль за використанням земель, планування землекористування та забезпечення його виконання, розв'язання конфліктних ситуацій;
- ◆ оцінку земель, шляхом збору поступлень від оцінки її вартості та оподаткування, а також розв'язання суперечок з цього приводу [184, с. 12].

З огляду на це, Дейл та Маклафлін виділяють такі функції [134]:

1. *Юридична функція* полягає у визначенні та реєстрації прав на землю. Вона охоплює низку процесів, пов'язаних з початковим встановленням чи в судовому порядку чинних прав на землю, виділення земельних ділянок, наприклад, за допомогою спеціальних програм від державної влади; перехід прав, набуття прав за набувальною давністю, відчуження власності (експропріація). Інші процеси щодо встановлення меж земельних ділянок, визначення їх на місцевості, опис їх у графічній, цифровій або в письмовій формі.

2. *Фіскальна функція* орієнтована на отримання економічної вигоди від використання землі. Ці процеси можуть бути використані для збільшення сукупного доходу, а також бути стимулами для консолідації або перерозподілу землі чи її використання в специфічних цілях.

3. *Регуляторна функція* головно пов'язана з розвитком землекористування та

використанням і охороною землі. Вона передбачає освоєння земель та встановлення обмежень у їх використанні через механізми зонування (*в авторському розумінні – земель за типами (підтипами) землекористування*) й визначення територій, що викликають особливий інтерес, починаючи від історичних районів до вразливих екосистем.

4. *Функція управління інформацією* є невід’ємною складовою всіх трьох перерахованих вище функцій, адже земельний кадастр забезпечує реєстрацію земельних ділянок; фіскальний кадастр (*нормативна грошова оцінка земель і земельних ділянок*) підтримує оцінку й оподаткування, а зонування земель за типами (підтипами) землекористування та інші інформаційні системи забезпечують планування розвитку землекористування й дотримання законодавства.

Для створення ефективної системи адміністрування землекористування потрібно керуватися такими принципами (таблиця 4.3), які дають змогу імплементувати сучасний підхід до теорії адміністрування землекористування.

Таблиця 4.3 – Принципи адміністрування землекористування\*

<b>Система адміністрування землекористування</b>	<b>Система адміністрування землекористування забезпечує інфраструктуру для здійснення земельної політики й стратегії управління землекористуванням на підтримку сталого розвитку.</b> Інфраструктура містить у собі інституціональні механізми, правові основи, процеси, стандарти, інформацію про землю, системи управління й поширення даних, технології необхідні для виділення землі, ринку нерухомості, оцінки нерухомості, контролю над використанням земель та розвитку інтересів в сфері землекористування.
<b>Парадигма земельного управління</b>	<b>Парадигма земельного менеджменту забезпечує концептуальну основу для розуміння й застосування інновацій в системі адміністрування землекористуванням.</b> Чотири функції системи адміністрування землекористування лежать в основі функціонування ефективного земельного ринку й ефективного управління землекористуванням. «Земля» охоплює природне й антропогенне середовища, включаючи земельні, водні та інші природні ресурси.
<b>Користувачі та організації</b>	<b>Система адміністрування землекористування поєднує користувачів в унікальне соціально-інституціональне середовище.</b> Вона включає ефективне управління, нарощування потенціалу земельних ресурсів, інституціональний розвиток територій і їх економіки, соціальну взаємодію, націленість на інтереси користувачів, а не провайдерів. Система адміністрування землекористування повинна організовуватися для кращого задоволення потреб користувачів (громадян, держави, бізнесу). Її сутністю є співпраця з суспільством та шляхи взаємодії людей та процесу землекористування. Це повинно бути досягнуто шляхом ефективного управління через прийняття рішень та їх реалізацію. Це вимагає наділення необхідними повноваженнями осіб, організацій та широкої участі громадськості для виконання своїх функцій ефективно, результативно та на сталій основі.
<b>Обмеження у використанні земель та обов’язки</b>	<b>Система адміністрування землекористування є основою для концептуалізації прав, обмежень і обов’язків пов’язаних із земельною політикою, місцем розташування й людиною.</b> Права й обмеження прав пов’язані із правовим режимом використання та охорони земель і інших природних ресурсів, а обов’язки більшою мірою пов’язані із соціальними, етичними зобов’язаннями або ставляться до вимог екологічного характеру. Вони повинні бути розроблені з урахуванням індивідуальних потреб відповідної території й збалансовані між різними рівнями влади, від місцевого до національного.
<b>Динамічність</b>	<b>Динамізм системи адміністрування землекористування має чотири напрямки.</b> Перший пов’язаний з постійною еволюцією земельних відносин, яка обумовлюється соціально-економічними й екологічними факторами. Другим фактором, який

Управління земельними ресурсами та землекористуванням:  
базові засади теорії, інституціалізації, практики

	<p>впливає на архітектуру системи, є вплив глобалізації та інформаційних технологій. Третій напрямок пов'язаний з динамічним характером інформації усередині самої системи адміністрування землекористування (зміна форм власності, меж земельних ділянок, цільового призначення, даних про оцінку землі й ін). У четвертих, зміни стосуються напрямків використання інформації про землю.</p>
<b>Земельний кадастр</b>	<p><b>Земельний кадастр є основою будь-якої системи адміністрування землекористування, забезпечуючи просторову цілісність і ідентифікацію кожної земельної ділянки.</b> Земельний кадастр – це великомасштабне представлення того, як суспільство розподіляє свої землі на земельні ділянки. Більшість земельно-кадастрових систем забезпечують гарантії прав на землю та інші природні ресурси і їх облік у відповідних реєстрах (<i>В Україні це поземельна книга</i>). Просторова цілісність у земельному кадастрі звичайно забезпечується кадастровою картою (<i>планом, оскільки необхідний відповідний масштаб не вище 1:10000</i>), яка оновлюється в результаті відповідних кадастрових вимірів. Зв'язок між кадастровою картою й реєстрами, а також з будь-якими інформаційними шарами системи адміністрування землекористування здійснюється через кадастровий номер. Земельний кадастр повинен містити в собі всі землі, земельні ділянки, землеволодіння і землекористування, розташовані в межах певної юрисдикції, включаючи земельні ділянки державної й приватної форми власності.</p>
<b>Процеси</b>	<p><b>Система адміністрування землекористування включає набори процесів з управління (менеджменту) змінами.</b> Ключовими є процеси передачі земель, їх поділу (<i>перерозподілу</i>), створення і поширення інтересів, оцінки та освоєння земель. Дані процеси розкривають роботу системи і є основою для її порівняння та удосконалення. В той час як окремі установи, закони, технології або окрема діяльність в рамках системи, наприклад формування об'єкта земельної власності (земельної ділянки або її часткм, землеволодіння чи землекористування як сукупності земельних ділянок), реєстр земельних ділянок, землеволодіння та землекористувань, територіальних обмежень у використанні земель, застосування норм спеціальних законів або технології кадастрової зйомки чи землеустрою та землевпорядкування є вкрай важливими за своєю суттю, однак процеси займають центральне місце в розумінні того як система повинна працювати.</p>
<b>Технології</b>	<p><b>Технології відкривають можливості для підвищення ефективності системи адміністрування землекористування та просторового забезпечення вирішення земельних питань.</b> Потенціал технологій набагато ширший можливостей дій сучасних інституцій. Технології надають можливість поліпшення процесів збору, зберігання, обробки й поширення інформації про землю і інші природні ресурси, земельні ділянки та права на них і майнові об'єкти, землеволодіння і землекористування, обмеження (обтяження) у використанні земель тощо. У той же час, розвиток інформаційно-комунікаційних технологій дає можливість вирішення земельних питань у просторовому аспекті через фіксованість меж земельної ділянки як об'єкту організації людської діяльності.</p>
<b>Інфраструктура просторових даних</b>	<p><b>Ефективна система адміністрування землекористування підтримує концепцію сталого (<i>збалансованого</i>) розвитку, що вимагає інфраструктури просторових даних (ПІД).</b> ПІД уможлиблює платформу взаємозв'язку людини та інформації. ПІД підтримує інтеграцію природних (перш за все топографічних) та сформованих (перш за все кадастрових) даних про навколишнє середовище в якості попередньої умови для сталого (<i>збалансованого</i>) розвитку. ПІД також дозволяє агрегування інформації від місцевого до національного рівня.</p>
<b>Показник успішності системи адміністрування землекористування</b>	<p><b>Успішність системи адміністрування землекористування оцінюється за здатністю менеджменту та адміністрування землекористування у ефективний, результативний (<i>з точки зору екологізації та капіталізації</i>) та не дуже затратний спосіб.</b> Це успіх не визначається складністю правових норм або технологічних рішень. Успіх полягає у впровадженні відповідних законів, інститутів, процесів і технологій, призначених для задоволення конкретних потреб країни, її регіонів, територій територіальних громад або юрисдикції бізнесу та громадян.</p>

\* Джерело: систематизовано за джерелами [24; 248, с. 34-35]

В умовах, коли принципи застосовуються повною мірою, система адміністрування землекористування здатна забезпечити ефективне управління землекористуванням та підтримку сталого розвитку [255, с. 8]. Відмінність між функціями системи адміністрування землекористування та принципами її імплементації полягає в тому, що функції – це обов’язковий елемент управлінського процесу і випадання одного з таких елементів призводять до порушення всієї системи адміністрування, а принципи, навпаки, втілюють новий управлінський досвід, вони не жорстко пов’язані між собою та можуть змінюватися, доповнюватися або істотно трансформуватися залежно від стадії розвитку суспільства.

#### 4.2. Адміністрування відносин власності на землю як основа управління земельними інтересами

За дослідженнями Курильціва Р.М. [23] розвиток системи адміністрування землекористування обумовлений забезпеченням правової основи щодо захисту прав на землю та інші природні ресурси, формуванням інститутів обмежень у використанні земель, відповідальності за дотримання норм і правил землекористування (рис. 4.4).



Рисунок 4.4. Логічно-змістова модель сутності адміністрування землекористування [23]

Адмініструванням землекористування держава повинна формувати вимоги до землевласників та землекористувачів у формі обов’язків через визначення їхніх прав та встановлення обмежень щодо їхньої діяльності, а також проводити контроль за виконання цих обов’язків для визначення міри відповідальності чи розміру стимулювання (рис. 4.5).

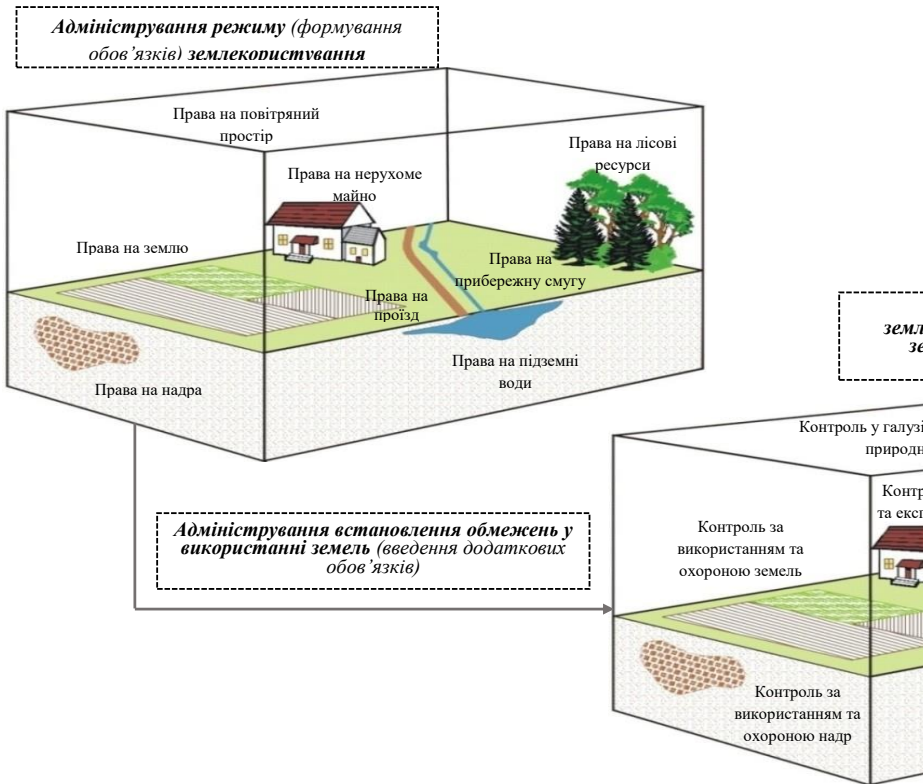


Рисунок 4.5. Логічно-змістовна модель управлінських дій методом адміністрування земель

Наприклад, загальні вимоги до власників і землекористувачів, також орендарів, земельних ділянок визначено статтею 35 Закону України «Про охорону земель», зокрема, при здійсненні господарської діяльності власники і землекористувачі земельних ділянок зобов'язані [61]:

- дотримуватися вимог земельного та природоохоронного законодавства України;
- проводити на земельних ділянках господарську діяльність способами, які не завдають шкідливого впливу на стан земель та родючість ґрунтів;
- підвищувати родючість ґрунтів та зберігати інші корисні властивості землі на основі застосування екологічнобезпечних технологій обробітку і техніки,
- здійснення інших заходів, які зменшують негативний вплив на ґрунти, запобігають безповоротній втраті гумусу, поживних елементів тощо;
- дотримуватися стандартів, нормативів при здійсненні протиерозійних, агротехнічних, агрохімічних, меліоративних та інших заходів, пов'язаних з охороною земель, збереженням і підвищенням родючості ґрунтів;
- надавати відповідним органам виконавчої влади та органам місцевого самоврядування відомості про застосування пестицидів та агрохімікатів;
- сприяти систематичному проведенню вишукувальних, обстежувальних, розвідувальних робіт за станом земель, динамікою родючості ґрунтів;
- своєчасно інформувати відповідні органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування щодо стану, деградації та забруднення земельних ділянок;
- забезпечувати додержання встановленого законодавством України режиму використання земель, що підлягають особливій охороні;
- забезпечувати використання земельних ділянок за цільовим призначенням та дотримуватися встановлених обмежень (обтяжень) на земельну ділянку;
- забезпечувати захист земель від ерозії, виснаження, забруднення, засмічення, засолення, осолонцювання, підкислення, перезволоження, підтоплення, заростання бур'янами, чагарниками і дрібноліссям;
- вживати заходів щодо запобігання негативному і екологічнонебезпечному впливу на земельні ділянки та ліквідації наслідків цього впливу.

На стан використання земель та інших природних ресурсів впливають дії (або бездіяльність) як самих землевласників чи землекористувачів, так і інших суб'єктів, зокрема і держави в особі органів виконавчої влади та місцевого самоврядування.

#### **4.3. Контроль як регулюючий інструмент адміністрування використання та охорони земель**

Земельний кодекс України виділяє такі основні види контролю у галузі земельних відносин та використання і охорони земель як державний, самоврядний і громадський.



Зазначаючи важливе значення самоврядного та громадського контролів, передусім, зупинимось на державному контролі за використанням та охороною земель, адже його об'єктом є всі землі в межах території України.

Основними завданнями державного контролю за використанням та охороною земель є:

- забезпечення додержання органами державної влади, органами місцевого самоврядування, фізичними та юридичними особами земельного законодавства України;

- забезпечення реалізації державної політики у сфері охорони та раціонального використання земель;

- запобігання порушенням законодавства України у сфері використання та охорони земель, своєчасне виявлення таких порушень і вжиття відповідних заходів щодо їх усунення;

- забезпечення додержання власниками землі та землекористувачами нормативів у сфері охорони та використання земель, запобігання забрудненню земель та зниженню родючості ґрунтів, погіршенню стану рослинного і тваринного світу, водних та інших природних ресурсів.

Державний контроль за використанням та охороною земель здійснюється центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері земельних відносин, а за додержанням вимог законодавства про охорону земель – центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику із здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів.

Державний контроль за використанням та охороною земель в обсязі, визначеному законом, також здійснюється виконавчими органами сільських, селищних, міських рад. Виконавчі органи сільських, селищних, міських рад набувають установлених законом повноважень із здійснення державного контролю за використанням та охороною земель у разі прийняття відповідною радою рішення про здійснення такого контролю. Однак, ця норма вступить в дію лише в кінці травня 2022 року.

Самоврядний контроль за використанням та охороною земель відповідно до ст. 189 Земельного кодексу України та ст. 20 Закону України «Про охорону земель» здійснюється сільськими, селищними, міськими, районними та обласними радами.

Зокрема в статті 12 даного закону визначено контролюючі повноваження сільських, селищних, міських рад у галузі охорони земель на території сіл, селищ, міст, а саме:

- установлення обмежень (обтяжень) у використанні, тимчасова заборона (зупинення) чи припинення використання земельної ділянки громадянами та юридичними особами в разі порушення ними вимог законодавства в галузі охорони земель;

- здійснення контролю за використанням та охороною земель комунальної власності;

- економічне стимулювання раціонального використання та охорони земель [61].

Порядок здійснення контрольних повноважень органами місцевого самоврядування визначено також Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні». Зокрема, п. «б» ч. 1 ст. 33 Закону надає виконавчим органам рад повноваження щодо здійснення контролю за дотриманням земельного та природоохоронного законодавства, використанням і охороною земель, природних ресурсів загальнодержавного та місцевого значення, відтворенням лісів (пп. 1); надає можливість виконавчим органам міських, сільських, селищних рад здійснювати підготовку висновків щодо надання чи вилучення в установленому законом порядку земельних ділянок, що проводиться органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування (пп. 8); передбачає здійснення контролю за впровадженням заходів, передбачених документацією із землеустрою (пп. 10). Також на підставі ст. 48 цього закону передбачено діяльність тимчасових контрольних комісій відповідних рад [60].

Цікавим в цьому аспекті є розгляд «Положення про самоврядний контроль за використанням та охороною земель територіальної громади м. Львова» від 04 квітня 2019 року, яке визначає порядок здійснення самоврядного контролю за використанням та охороною земель територіальної громади з метою запобігання порушенням земельного законодавства на території м. Львова, своєчасного їх виявлення та усунення, спрямоване на забезпечення раціонального використання земель комунальної власності.

Відповідно до нього, об'єктом самоврядного контролю за використанням та охороною земель є всі землі на території м. Львова, крім земель, які перебувають у приватній та державній власності. Виходячи з цього, роль самоврядного контролю зводиться до адміністрування землекористування лише комунальної власності.

До основних завдань самоврядного контролю віднесено:

1. Забезпечення реалізації повноважень Львівської міської ради у сфері охорони та раціонального використання земель територіальної громади.

2. Забезпечення дотримання фізичними, юридичними особами та фізичними особами – підприємцями земельного законодавства України при використанні земель територіальної громади м. Львова.

3. Запобігання порушенням законодавства України у сфері використання та охорони земель, своєчасне виявлення таких порушень і вжиття відповідних заходів щодо їх усунення.

4. Вжиття разом з іншими уповноваженими органами відповідно до законодавства України заходів, спрямованих на раціональне використання земель, розташованих у межах м. Львова, забезпечення особливого режиму використання земель природоохоронного, оздоровчого, рекреаційного та історико-культурного призначення, земель водного і лісового фонду.

5. Забезпечення дотримання фізичними, юридичними особами та фізичними особами – підприємцями умов використання земель територіальної громади м. Львова, що визначені у документах, які посвідчують речові права на земельні ділянки.

6. Забезпечення контролю за проведенням землеустрою, виконанням запроєктованих заходів із землеустрою і дотриманням вимог, встановлених законами України та іншими нормативно-правовими актами, при розробці документації із землеустрою [52].

Самоврядний контроль за виконанням вимог земельного законодавства України щодо використання та охорони земель територіальної громади м. Львова здійснюється способом проведення обстежень стану та дотримання умов використання земельних ділянок територіальної громади, розгляду звернень фізичних, юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців, виявлення самовільно зайнятих земель та вжиття інших заходів, передбачених цим Положенням.

Забезпечення організації та здійснення самоврядного контролю за дотриманням вимог законодавства України щодо раціонального використання та охорони земель покладається на структурний підрозділ департаменту містобудування Львівської міської ради.

До повноважень Уповноваженого органу належать:

1. Організація та здійснення самоврядного контролю за використанням та охороною земель у частині:

- дотримання підприємствами, установами, організаціями всіх форм власності, громадянами України, іноземними громадянами, особами без громадянства, а також іноземними юридичними особами вимог земельного законодавства України та нормативно-правових актів ради щодо використання земель комунальної власності.

- виконання умов договорів оренди землі, договорів тимчасового користування землею та виконання орендарями (користувачами) обов'язків відповідно до укладених договорів оренди землі, у тому числі своєчасного та повного внесення орендної плати (плати за користування земельними ділянками).

- аналізу стану своєчасності та повноти сплати земельного податку за використання земельних ділянок комунальної власності та надання пропозицій відповідним органам щодо збільшення надходжень до міського бюджету м. Львова від плати за землю.

- виконання вимог щодо використання земельних ділянок за їх цільовим призначенням.

- дотримання режиму використання земель природоохоронного, оздоровчого, рекреаційного та історико-культурного призначення, земель водного і лісового фонду.

- здійснення контролю за впровадженням заходів, передбачених документацією із землеустрою.

- додержання встановленого законодавством України порядку визначення та

відшкодування збитків, завданих міській раді власниками та користувачами земельних ділянок, у тому числі тими фізичними і юридичними особами та фізичними особами – підприємцями, які використовують земельні ділянки комунальної власності за відсутності зареєстрованого у встановленому законодавством України порядку відповідного речового права на земельну ділянку.

- дотримання строків своєчасного повернення міській раді земельних ділянок після припинення у встановленому порядку права користування земельною ділянкою та обов'язкового виконання заходів щодо приведення їх у стан, придатний для подальшого використання за цільовим призначенням.

2. Участь у формуванні пропозицій при розміщенні, проектуванні, будівництві та введенні у дію об'єктів, що негативно впливають або можуть вплинути на стан земель комунальної власності.

3. Підготовка та направлення для розгляду визначеним законодавством України органам пропозицій щодо тимчасової заборони (призупинення) у встановленому законодавством України порядку використання земель громадянами, юридичними та фізичними особами – підприємцями у разі порушення ними вимог законодавства України у галузі використання та охорони земель.

4. Внесення пропозицій міській раді про перегляд прийнятих ухвал міської ради у разі виявлення фактів користування землями територіальної громади за відсутності укладеного договору оренди земельної ділянки та за наявності відповідного ухвалення ради про передачу в оренду земельної ділянки.

5. Одержання у встановленому законодавством України порядку від виконавчих органів та посадових осіб міської ради, органів виконавчої влади, підприємств, установ, організацій всіх форм власності, фізичних осіб – підприємців, громадян України, іноземних громадян, осіб без громадянства, іноземних юридичних осіб, у власності чи в користуванні яких перебувають земельні ділянки, документів, матеріалів та іншої інформації, необхідних для виконання покладених на Уповноважений орган завдань.

6. Здійснення контролю за дотриманням обмежень (обтяжень) використання земельних ділянок.

7. Розгляд заяв, скарг та інших звернень юридичних, фізичних осіб та фізичних осіб – підприємців з питань користування та охорони земель комунальної власності.

8. Участь у збиранні, зведенні та аналізі інформації щодо стану, деградації та забруднення земельних ділянок, іншої інформації, необхідної для здійснення контролю за використанням та охороною земель.

9. Участь у розробці та виконанні програм, виконанні ухвал міської ради з використання та охорони земель у межах м. Львова; внесення пропозицій міській раді з цих питань.

10. Участь у підготовці та розгляді питань, пов'язаних з використанням та охороною земель, на пленарних засіданнях міської ради, засіданнях постійних комісій

ради.

11. Виявлення самовільно зайнятих земель на території м. Львова.

12. Підготовка матеріалів для проведення засідань Уповноваженого органу з визначення збитків власникам землі та землекористувачам.

13. Передача у встановленому законодавством України порядку до відповідних державних органів матеріалів обстежень земельних ділянок щодо недотримання вимог земельного законодавства України при використанні земель територіальної громади м. Львова з метою притягнення до відповідальності винних осіб.

14. Забезпечення взаємодії з територіальними органами Держгеокадастру з питань використання та охорони земель комунальної власності.

15. Залучення у встановленому порядку фахівців наукових, навчальних закладів, установ, підприємств, організацій всіх форм власності для розгляду питань, що належать до їх компетенції.

16. Надання методичної допомоги та рекомендацій власникам земельних ділянок та землекористувачам з питань використання та охорони земель.

17. Проведення семінарів та інших заходів з питань використання та охорони земель комунальної власності.

18. Вирішення інших питань щодо самоврядного контролю відповідно до законодавства України.

Із майже тотожними правовими нормами протягом 2020 року були прийняті положення про самоврядний контроль у багатьох сільських та селищних об'єднаних територіальних громадах.

Однак, у березні 2021 року Державна регуляторна служба України звернулась до Чаплинської ОТГ на Херсонщині у зв'язку із перевищенням повноважень щодо затвердження в січні 2021 року на сесії селищної ради «Положення про самоврядний контроль за використанням та охороною земель Чаплинської територіальної громади».

У своєму зверненні Державна регуляторна служба України зазначила наступне:

1. Органи місцевого самоврядування не наділені повноваженнями щодо регулювання земельних відносин шляхом затвердження положення (порядку) здійснення самоврядного контролю за використанням та охороною земель територіальної громади.

2. Місцеві ради не можуть здійснювати безпосередній контроль, а наділені лише окремим повноваженнями відповідно до законів, які дозволяють їм опосередковано здійснювати такий контроль у межах їх територій. Тобто мають право здійснювати моніторинг виконання договірних зобов'язань, у яких є стороною. Але не наділені повноваженнями органів державного нагляду (контролю) щодо здійснення перевірок, інспекцій тощо. Тому мають звертатися до відповідних органів в разі виявлення порушень [30].

Отже, на думку Державної регуляторної служби України, сьогодні існує проблема

відсутності правового механізму вирішення питання змісту і порядку здійснення самоврядного контролю органами місцевого самоврядування за використанням та охороною земель комунальної власності.

Остаточні спроби виключити «самоврядний контроль» із правового поля України були реалізовані шляхом прийняття в кінці квітня 2021 «Проекту Закону про внесення змін до Земельного кодексу України та інших законодавчих актів щодо удосконалення системи управління та дерегуляції у сфері земельних відносин». Ним, із відтермінуванням на один рік, було виключено статтю 189 «Самоврядний контроль за використанням та охороною земель» із Земельного кодексу України.

Тому, сьогодні, в умовах проведення децентралізації управління щодо використання та охорони земель, виникає риторичне питання чи потрібно підмінити самоврядний контроль делегованими повноваження державного контролю та громадським контролем на місцях.

Часткову відповідь на це запитання дає твердження С. Хом'яченко, що основна різниця між державним та самоврядним контролем полягає у характері суспільних інтересів, які реалізуються через зазначені види контролю за використанням та охороною земель. Якщо державний контроль за використанням та охороною земель виражає державні інтереси, тобто інтереси всього народу нашої країни, то самоврядний контроль покликаний захищати інтереси конкретних територіальних громад у сфері раціонального використання та охорони земель [112].

В свою чергу, громадський контроль за використанням та охороною земель здійснюється громадськими інспекторами, які призначаються центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері земельних відносин, центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику із здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, відповідними органами місцевого самоврядування і діють на підставі положень, затверджених відповідно центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері земельних відносин, центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері охорони навколишнього природного середовища, відповідною радою.

Мало того, що громадський контроль за використанням та охороною земель за своєю суттю не відповідає його характеристикам, – він ще здійснюється громадськими інспекторами, які призначаються відповідними центральними органами виконавчої влади, що реалізують державну політику у сфері земельних відносин та охорони навколишнього природного середовища. Отже, виходить так, що всі суб'єкти контролю за використанням та охороною земель підпорядковуються та здійснюють свою діяльність від імені центральних органів влади держави. Тож виникає питання, чи зможе місцева громада здійснювати ефективно контроль за використанням та охороною комунальних земель. І хто, окрім державного апарату, контролюватиме діяльність

державних інспекторів та відомств, яким вони підпорядковуються. Ось тут, на нашу думку, криється головна проблема неефективного адміністрування землекористування в нашій державі.

Для її розв'язання повинен запрацювати механізм взаємоконтролю, за яким місцева влада повинна контролювати виконання взятих землевласниками та землекористувачами на себе обов'язків щодо дозволеного використання та охорони земель, а громадськість (громадські об'єднання) здійснювати експертизу прийнятих органами виконавчої влади рішень у земельній сфері.

Адже громадська експертиза діяльності органів виконавчої влади є складовою механізму демократичного управління державою, який передбачає проведення інститутами громадянського суспільства, громадськими радами оцінки діяльності органів виконавчої влади, ефективності прийняття і виконання такими органами рішень, підготовку пропозицій щодо розв'язання суспільно значущих проблем для їх врахування органами виконавчої влади у своїй роботі [54].

Для цього держава повинна активно залучити громадян до участі в адмініструванні землекористування, забезпечувати ефективну співпрацю об'єднань громадян, громадських організацій із спеціально уповноваженими органами виконавчої влади, сприяти забезпеченню публічності, прозорості, інформованості громадськості щодо результатів здійснення своєї діяльності.

Тому головним завданням громадського контролю за використанням та охороною земель повинно бути не стільки надання допомоги органам державного контролю в забезпеченні додержання вимог земельного та природоохоронного законодавства підприємствами, установами, організаціями та громадянами, а перевірка дотримання органами державної влади та органами місцевого самоврядування вимог земельного законодавства у регулюванні земельних відносин. Громадські інспектори повинні призначатися не головними державними інспекторами, а органами місцевого самоврядування за поданням громадських організацій та за погодженням відповідних органів виконавчої влади, що здійснюють державний контроль за використанням та охороною земель.

Отже, як бачимо із вищенаведеного, державний, самоврядний та громадський контроль має бути ефективним інструментом забезпечення реалізації правових актів держави та головним засобом забезпечення дієвості законодавства, його реалізації всіма суб'єктами земельних відносин.

Державний контроль – вид діяльності держави, що полягає у здійсненні нею відповідними засобами та способами специфічного контрольньо-владного впливу на стан суспільних відносин. Метою контрольньо-владного впливу держави є «відновлення», «формування» і «спрямування» суспільних процесів відповідно до легітимних критеріїв щодо ефективності державного управління, зокрема здійснення державної влади. А це означає, що метою контролю є розв'язання питань як щодо «ефективності», так і щодо

«законності» діянь суб'єктів суспільних відносин [73, с. 12].

Його важливість полягає в тому, що він виконує роль засобу підвищення ефективності функціонування системи адміністрування землекористування шляхом економіко-правового регулювання через стимулювання чи покарання землевласників та землекористувачів.

Однак, потрібно чітко розділяти функцію регулювання системи управління землекористування, адже вона має двоїстий характер. З одного боку, регулювання являє собою прямий вплив держави на різні сторони соціально-економічного розвитку та діяльності землевласників і землекористувачів через нормативно-правові акти земельного, екологічного та іншого законодавства. З іншого, функція регулювання системи адміністрування землекористування має непрямий характер впливу, що полягає у контрольованому впливі держави на економічні інтереси суб'єктів земельних відносин через поєднання заходів економічного стимулювання і відповідальності у сфері використання та охорони земель (рис. 4.6).



Рисунок 4.6. Модель процесу контролю як регулюючої функції адміністрування землекористування

Отже, поняття «контроль в адмініструванні» потрібно розглядати у трьох основних аспектах:

- як систематичний аналіз та перевірку дотримання органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування вимог земельного законодавства у процесі регулювання земельних відносин;
- як підсумковий етап процесу управління, основою якого є зворотній зв'язок



впливу на землевласників та землекористувачів;

- як складова процесу розробки, прийняття та реалізації управлінських рішень землевласниками та землекористувачами, оцінки та аналізу результатів їх діяльності, оперативного втручання в їх господарську діяльність для прийняття коригувальних чи стимулюючих заходів.

Контроль як невід'ємна складова системи адміністрування землекористування, є економічною категорією узгодження еколого-економічних інтересів держави та суспільства.

Такий підхід, як зазначають О. І. Шапоренка та М. А. Щетина, чітко узгоджується із принципами його здійснення [115; 117]:

- забезпеченням раціонального використання та охорони земель як основного національного багатства, що перебуває під особливою охороною держави;
- пріоритетом вимог екологічної безпеки у використанні земельних ресурсів над економічними інтересами;
- повним відшкодуванням шкоди, заподіяної довкіллю внаслідок порушення земельного законодавства України;
- поєднанням заходів економічного стимулювання і відповідальності у сфері використання та охорони земель.

Як бачимо, контроль необхідний для матеріального стимулювання землекористування, так як він є обов'язковим елементом стимулюючої ситуації. Адже стимулюють не самі податкові пільги, пільгове кредитування, чи надбавка до цін, а ймовірність їх отримання, яка і визначається в процесі адміністрування землекористування.

Водночас органи державної влади та місцевого самоврядування зобов'язані створювати такі економіко-правові умови, які б спонукали власників землі і землекористувачів добровільно, без будь-яких засобів примусового впливу на їх діяльність, брати безпосередню участь у виконанні заходів, пов'язаних з раціональним використанням та охороною земель за ринкових умов [84].

Відповідно до проекту «Порядку економічного стимулювання використання та охорони земель і підвищення родючості ґрунтів проекту», який було оприлюднено в кінці 2012 року, підставою для економічного стимулювання землевласників та землекористувачів, а також орендарів, були:

- нормативна грошова оцінка земель;
- здійснення комплексу протиерозійних заходів, передбачених в проектах землеустрою або в планах ґрунтозахисних заходів;
- створення і додержання контурно-меліоративної організації території;
- дотримання проектів землеустрою, що забезпечують еколого-економічне обґрунтування сівозміни та впорядкування угідь і передбачають заходи з охорони земель;

- охорона, збереження, відтворення та підвищення родючості ґрунтів, що підтверджується результатами агрохімічної паспортизації земель сільськогосподарського призначення;
- консервація деградованих, не з вини власників землі і землекористувачів, в тому числі орендарів, сільськогосподарських угідь;
- належне утримання захисних лісових смуг, своєчасне здійснення ремонту протиерозійних споруд та проведення рубок догляду в лісосмугах;
- поліпшення культуртехнічного стану земель;
- зменшення забруднення земель агрохімікатами, відходами виробництва, радіоактивними речовинами, що підтверджується результатами агрохімічної паспортизації земель сільськогосподарського призначення [24].

Як бачимо, практична реалізація механізму економічного стимулювання використання та охорони земель, а також підвищення родючості ґрунтів, передбачає проведення контролюючих дій, пов'язаних із визначенням показників якісного стану ґрунту, їх зміни внаслідок господарської діяльності, впровадження та дотримання заходів визначених у проектах землеустрою.

Отже, контроль як складова системи державного адміністрування буде способом непрямого регулюючого впливу на власників земельних ділянок та землекористувачів, що пов'язаний з економічним стимулюванням землеохоронної діяльності чи фінансовим покаранням за неправомірну господарську діяльність на землі.

Він також матиме регулюючий вплив і на посадових осіб – управлінців системи державного адміністрування землекористування, через систему заходів, які здійснюватиметься громадськістю та буде спрямована на запобігання порушень органами державної влади та органами місцевого самоврядування вимог земельного та природоохоронного законодавства.

#### **4.4. Зонування земель та землевпорядний регламент як інструменти адміністрування землекористування**

##### **4.4.1. Загальні положення**

Згідно статті 20 закону України «Про землеустрій» [57] землеустрій проводиться *в обов'язковому порядку на землях усіх категорій незалежно від форми власності в разі:*

- а) розробки документації із землеустрою щодо організації раціонального використання та охорони земель;
- б) встановлення та зміни меж об'єктів землеустрою;
- в) надання, вилучення (викупу), відчуження земельних ділянок;
- г) встановлення в натурі (на місцевості) меж земель, обмежених у використанні і

обмежених (обтяжених) правами інших осіб (земельні сервітути);

г) організації нових і впорядкування існуючих об'єктів землеустрою;

д) виявлення порушених земель і земель, що зазнають впливу негативних процесів, та проведення заходів щодо їх відновлення чи консервації, рекультивациі порушених земель, землювання малопродуктивних угідь, захисту земель від ерозії, підтоплення, заболочення, вторинного засолення, висушення, ущільнення, забруднення промисловими відходами, радіоактивними і хімічними речовинами та інших видів деградації, консервації деградованих і малопродуктивних земель;

е) розроблення комплексного плану території територіальної громади, генерального плану населеного пункту, детального плану території.

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

Згідно статті 22 закону України «Про охорону земель» [61] система заходів у галузі охорони земель включає створення екологічної мережі, здійснення природно-сільськогосподарського, еколого-економічного, протиерозійного та інших видів районування (*зонування*) земель, економічне стимулювання впровадження заходів щодо охорони та використання земель і підвищення родючості ґрунтів, *нормування*.

Згідно статті 24 закону України «Про землеустрій» [57] норми і правила у сфері землеустрою встановлюють комплекс якісних та кількісних показників, параметрів, що регламентують розробку і реалізацію документації із землеустрою з урахуванням екологічних, економічних, соціальних, природно-кліматичних та інших умов. Норми і правила у сфері землеустрою розробляються і затверджуються в установленому законом порядку.

*Правила землекористування* – документ землепорядного зонування земель (*в авторському розумінні зонування земель за типами (підтипами) землекористування [92]*), який затверджується нормативними правовими актами органів місцевого самоврядування, нормативно-правовими актами органів виконавчої влади України і в якому встановлюються територіальні функціональні зони, *землепорядні регламенти*, порядок застосування такого документа і порядок внесення до нього змін.

*Землепорядні регламенти* – це порядок дозволеного використання земель, так само як все, що знаходиться над і під поверхнею земельних ділянок і використовується в процесі їх забудови та подальшої експлуатації, граничні (мінімальні і (або) максимальні) розміри земельних ділянок і граничні параметри дозволеної експлуатації земельних та інших природних ресурсів, а також обмеження (обтяження) у їх використанні, встановлюються в межах відповідної категорії земель шляхом встановлення територіальної функціональної зони типів (підтипів) землекористування а в межах населеного пункту – функціонального зонування території [44]. Територіальні

функціональні зони, обліковуються в державному земельному кадастрі як територіальні зони (*група об'єктів Державного земельного кадастру*) [42] згідно з переліком територіальних зон, наведеним у додатку 2 до Порядку ведення Державного земельного кадастру (табл. 4.4).

Таблиця 4.4 – Перелік територіальних зон (груп об'єктів Державного земельного кадастру) [42]

Код	Назви територіальних зон (груп об'єктів)
001	Межі адміністративно-територіальних утворень
002	Зони розподілу земель за їх основним цільовим призначенням
003	Економіко-планувальні зони
004	Зони агровиробничих груп ґрунтів
005	Зони дії земельних сервітутів
006	Зони дії обмежень використання земель
007	Зони регулювання забудови (функціональні зони)
008	Зони санітарної охорони
009	Охоронні зони
010	Зони особливого режиму використання земель
011	Водоохоронні зони
012	Прибережні захисні смуги
013	Природно-сільськогосподарські зони
014	Еколого-економічні зони
015	Зони протиерозійного районування (зонування)
016	Ключові території екомережі
017	Сполучні території екомережі
018	Буферні зони екомережі
019	Відновлювані території екомережі
020	Земельні угіддя
021	Інші територіальні зони

Отже, територіальні зони характеризуються *зонами розподілу земель за їх основним цільовим призначенням, зонами дії обмежень використання земель, зонами регулювання забудови (функціональні зони), зонами особливого режиму використання земель*, і т.д які іменуються як територіальні обмеження у використанні земель та інших природних ресурсів.

#### **4.4.2. Зонування земель за типами (підтипами) землекористування**

В законі України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо планування використання земель» від 17 червня 2020 року № 711-IX [42], який вступив в дію з 01.07. 2021 р. та використовує два терміни «зонування земель» і «зонування території» які за своєю сутністю не є тотожними, розглянемо ці поняття. Так, згідно статті 1 закону України «Про охорону земель» земля – поверхня суші з ґрунтами, корисними копалинами та іншими природними елементами, що органічно поєднані та функціонують разом з нею [61]. Згідно статті 13 Конституції України земля є об'єктом

права власності [22]. Разом з тим, згідно статті 1 закону України «**Про регулювання містобудівної діяльності**» територія – це частина земної поверхні з повітряним простором та розташованими під нею надрами у визначених межах (кордонах), що має певне географічне положення, природні та створені в результаті діяльності людей умови і ресурси [64]. Відмітимо те, що територія не може бути об'єктом права власності, а відповідно об'єктом земельних правових та економічних відносин.

Також, прийнятим вище вказаним законом внесені зміни до закону України «Про землеустрій» [57], зокрема в частині щодо визначення плану зонування як сукупності земельних ділянок у межах населених пунктів, на які не затверджений детальний план території. Разом з тим, у змінах до закону України «**Про регулювання містобудівної діяльності**» [64] відмічено, що план зонування території (зонінг) – це документація, що є складовою комплексного плану просторового розвитку території територіальної громади або генерального плану населеного пункту і визначає умови та обмеження використання території у межах визначених функціональних зон. План зонування території встановлює функціональне призначення, вимоги до забудови окремих територій (функціональних зон) населеного пункту, їх ландшафтної організації.

В науковій літературі щодо зонування земель йдуть вже давно дискусії. Зокрема, А. Третяк, В. Другак, О. Дорош в статті «Концептуальні основи зонування земель для управління земельними ресурсами за межами населених пунктів» найбільш повно обґрунтували сутність зонування земель як землевпорядний процес щодо формування правового режиму та землевпорядного регламенту землекористування [96]. В проектах закону України «Про зонування земель» [58] визначено, що зонування земель – поділ земель адміністративно-територіальних утворень відповідно до категорій земель, типів землекористування. В подальшому А.М. Третяк у своїй праці «Землеустрій в Україні: теорія, методологія» [78] удосконалює це визначення, зокрема: зонування земель за їх категоріями та типами землекористування – це землевпорядно-правові дії щодо визначення меж (зон) земель за їх категоріями та типами (підтипами) землекористування (видах використання) з врахуванням еколого-економічної придатності земель та формуванню правового режиму землекористування в зонах. Одночасно ним зазначається, що зонування земель базується на таких основних принципах:

- забезпечення екологічних пріоритетів землекористування;
- розподілу по доцільному використанню за ступенем еколого-економічної придатності, суспільної (природоохоронної, історико-культурної, наукової, ресурсної) або містобудівної цінності земель;
- відкритості інформації із зонування;
- громадського обговорення на усіх етапах визначення правового режиму земель в межах кожної зони;

- обов'язковості дотримання встановленого правового режиму землекористування в зонах для фізичних і юридичних, та органів виконавчої влади і місцевого самоврядування.

Під типом землекористування розумілося – різновид використання земель в межах однієї категорії земель, що визначає дозволені види використання земель в залежності від їх еколого-економічної придатності і соціально-економічних потреб. В подальшому у своїх працях [77; 78] поняття типу (підтипу) землекористування удосконалюється, зокрема як різновид використання земель відповідно до певної типологічної ознаки: суспільних та соціально-економічних потреб, еколого-економічної придатності, основного виду використання земель із врахуванням не тільки їх придатності а і цінності інших природних ресурсів.

Для систематизації підходів до формування територіальних обмежень у використанні земель та інших природних ресурсів і спрощення процедури формування територіальних зон в зарубіжній практиці [78] здійснюється зонінг за межами населених пунктів, що відмінний від запропонованого у законі України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо планування використання земель» [44].

В цьому зв'язку, нами запропоновано у процесі зонування земель за їх категоріями та типами землекористування, залежно від рівня капіталізації, екологізації та соціальних і суспільних земельних інтересів, виділяти такі типи та підтипи землекористування [58]:

1) сільськогосподарський, який включає підтипи: польовий, ґрунтозахисний, садовий, сінокосо-пасовищний, спеціальний, змішаний, науково-дослідний, присадибний, сільськогосподарський нетрадиційний (*органічне землеробство, вирощування нішових культур тощо*);

2) житловий, який включає підтипи: садибний, котеджний з одно- та двох поверховою забудовою, багатопверхової забудови з трьома і більше поверхами, столичної забудови;

3) громадсько-комерційний, який включає підтипи: муніципальний з розміщенням соціально-культурних та інших громадського призначення об'єктів, комерційний – з розміщенням торгівельних та інших комерційних об'єктів, спеціальний – спеціальна будова відповідного призначення, змішаний із змішаною забудовою;

4) заповідний, який включає підтипи: природно-заповідний, садово-заповідний, рекреаційний, науково-дослідний;

5) природоохоронний, який включає підтипи: природно-ресурсно-охоронний, біотично-охоронний, санітарно охоронний, науково-охоронний;

6) оздоровчий, який включає підтипи: природно-лікувальний, оздоровчий;

7) рекреаційний, який включає підтипи: дачний, спортивно-рекреаційний, еколого-рекреаційний, рекреаційний міської рекреації, оздоровчо-рекреаційний, мисливський;

8) історико-культурний, який включає підтипи: історичної спадщини, охоронний;

9) лісгосподарський, який включає підтипи: ресурсно-охоронний, рекреаційний;

- 10) лісопромисловий;
- 10) водогосподарський, який включає підтипи: ресурсно-охоронний, рекреаційний;
- 11) водопромисловий;
- 11) промисловий, який включає підтипи: гірничодобувної промисловості, промисловий (локальний);
- 12) інженерної та транспортної інфраструктури, який включає підтипи: енергетичний; автомобільного транспорту, залізничного транспорту, морського транспорту, річкового транспорту, авіаційного транспорту, трубопровідного транспорту, міського електротранспорту, зв'язку,
- 13) спеціального призначення, який включає підтипи: обороно-безпековий, прикордонний, внутрішньо-безпековий.

#### **4.4.3. Землевпорядні регламенти**

У межах зон типів (підтипів) землекористування формуються правилами землекористування, що характеризуються як землевпорядні регламенти. На рисунку 4.7 приведена логічно-змістовна схема землевпорядного процесу формування землевпорядних та містобудівних регламентів (*правил землекористування*) і їх застосування в адмініструванні землекористування.

Принциповою і прогресивною відмінністю розглянутого процесу формування землевпорядних та містобудівних регламентів (*правил землекористування*) та їх застосування в адмініструванні від існуючих норм, що запроваджені законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо планування використання земель» [44], є те, що дія містобудівного регламенту не поширюється на земельні ділянки за межами населених пунктів:

- 1) в межах сільськогосподарського та природоохоронного, рекреаційного та землекористування оборони;
- 2) в межах землекористування територій об'єктів культурної спадщини (пам'яток історії та культури);
- 3) в межах землекористування територій загального користування;
- 4) землекористування під лінійними об'єктами;
- 5) землекористування, що використовується для видобутку корисних копалин і т.п.

Містобудівні регламенти не встановлюються для земель переважно (*за спрямованістю своєї стратегії*) охоронюваних, до яких відносяться:

- ▶ землі лісового фонду;
- ▶ землі, покриті поверхневими водами;
- ▶ землі особливо охоронюваних природних територій (*за винятком земель лікувально-оздоровчих і курортів*);
- ▶ сільськогосподарських угідь;
- ▶ земельних ділянок, розташованих в межах землекористування оборони.



Рисунок 4.7. Логічно-змістозна схема землепорядного процесу формування землепорядних та містобудівних регламентів (правил землекористування) та їх застосування в адмініструванні

Виникає природне запитання: як регулюється порядок використання земельних ділянок з «нульовим» містобудівним регламентом? Використання таких земельних ділянок визначається уповноваженими органами виконавчої влади, або органами місцевого самоврядування відповідно до земельного законодавства. **Це положення наших пропозицій також є одним з концептуальних.** Зазначена норма відповідає принципу розмежування земель на відповідних територіях ОТГ, тобто розмежовуються «публічні» території, які переважно плануються (опорний екологічний каркас за межами населених пунктів (екологічна мережа) і містобудівний каркас в межах населених пунктів в генеральному плані міста та інших документах територіального планування), і



інші «приватне землекористування» на відповідних територіях ОТГ, які переважно «зонується». Реалізацію цього принципу і норми, ускладнює слабкий розвиток норм спеціальних законів (наприклад про порядок використання земель рекреаційного призначення, водний та лісовий кодекси і т. д.), тому нами пропонується розвиток інституту «*невідповідного використання*». Суть його в тому, що згідно земельпорядних регламентів земельні ділянки, в яких види дозволеного використання, граничні (мінімальні і (або) максимальні) розміри і граничні параметри яких не відповідають містобудівним регламентам, можуть використовуватися без встановлення строку приведення їх у відповідність до містобудівних регламентів, за винятком випадків, коли використання таких земельних ділянок і небезпечно для життя або здоров'я людини, для навколишнього середовища, об'єктів культурної спадщини.

В цьому зв'язку, таке дозволене використання, згідно земельпорядних регламентів, може бути наступних видів:

- 1) основні види дозволеного використання;
- 2) умовно дозволені види використання;
- 3) допоміжні види дозволеного використання, допустимі тільки в якості додаткових по відношенню до основних і умовно дозволеним видам використання і здійснювані спільно з ними.

Принциповою нормою, що відповідає умовам ринкової економіки, є те, що основні і допоміжні види дозволеного використання власниками земельних ділянок (*за винятком органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних і комунальних установ та їх підприємств*) вибираються самостійно, без додаткових дозволів і узгодження (стаття 20 ЗКУ). Введення цієї норми дозволяє інвестору забезпечити вільний вибір оптимального використання об'єктів нерухомості, що розвиваються, полегшує «доступ до землі» (*отримання дозволу на будівництво*), в результаті дозволяє підвищити інвестиційну активність.

Надання дозволу на умовно дозволений вид здійснюється за результатами обговорення на публічних слуханнях територіальної громади. У разі якщо умовно дозволений вид використання земельної ділянки може мати негативний вплив на навколишнє середовище, то публічні слухання проводяться за участю власників земельних ділянок, схильних до ризику такого негативного впливу.

Не менш важливою складовою технології встановлення земельпорядних регламентів є визначення граничних (мінімальних і (або) максимальних) розмірів земельних ділянок і граничних параметрів дозволеного будівництва. До них, зокрема, відносяться:

- 1) граничні (мінімальні і (або) максимальні) розміри земельних ділянок, в тому числі їх площа;
- 2) мінімальні відступи від меж земельних ділянок з метою визначення місць допустимого розміщення будівель, споруд, за межами яких заборонено будівництво;

3) максимальний відсоток забудови в межах земельної ділянки за екологічними умовами.

В межах територіальних функціональних зон за типами землекористування можуть встановлюватися підзони за підтипами з однаковими видами дозволеного використання земель. Безумовно, в Україні інструментарій землепорядного зонування тільки починає розвиватися. Проте він уже містить такий гнучкий механізм, як отримання права на відхилення від граничних параметрів дозволеного будівництва. За дозволами на таке відхилення мають право звернутися власники земельних ділянок.

Універсальним інструментом системного формування типів (підтипів) землекористування є територіально-просторове планування. Його характер і призначення видозмінилися, так як істотну роль грає новий правовий інструмент – землепорядне зонування. Територіально-просторове панування розвитку землекористування ОТГ може вирішувати і додаткові завдання, зокрема:

- ◆ «розпланування» земель на майбутні земельні ділянки за формами власності та землекористування;

- ◆ впорядкування існуючого землекористування;

- ◆ пошук земельних резервів.

Зауважимо, що для встановлення меж незабудованих і не призначених для будівництва земельних ділянок підготовка документації з планування землекористування здійснюється відповідно до земельного законодавства. Особливим випадком розробки проекту планування території є розвиток забудованої території. Тут стимулом для девелопера є те, що подальше надання в межах територій, що розвиваються, вільних (або звільняються) від прав третіх осіб земельних ділянок для будівництва не має. Проект територіально-просторового планування розвитку землекористування – основа для розробки проекту землеустрою щодо поділу, об'єднання або межування земельних ділянок. Підготовка проектів землеустрою щодо поділу, об'єднання або межування земельних д здійснюється з метою встановлення або уточнення меж забудованих або незабудованих земельних ділянок, насамперед запланованих для надання в цілях будівництва. Такі проекти оформляються у вигляді окремого документа. Розміри земельних ділянок в межах забудованих територій встановлюються з урахуванням фактичного землекористування та містобудівних нормативів і правил, що діяли в період забудови зазначених територій. Це положення має концептуальний характер, будучи свого роду соціальною гарантією збереження меж землекористування, враховуючи, що норми надання земель зазвичай мають тенденцію до посилення. Однак якщо в процесі межування земель відповідної території виявляються земельні ділянки, розміри яких перевищують встановлені регламентом граничні розміри земельних ділянок, то для будівництва надаються земельні ділянки, сформовані на основі виявлених земельних ділянок, за умови відповідності їх розмірів

землевпорядному регламенту.

#### **4.5. Розбудова системи адміністрування землекористування у напрямку надання геопросторових послуг**

Сучасний етап переходу людського суспільства від індустріального устрою до нової парадигми «суспільства знань» характеризується глобалізацією інформаційного обміну та формування єдиного інформаційного простору, підвищення ефективності та продуктивності праці завдяки використанню сучасних інформаційних систем та технологій, а також зростанню частки нематеріальних активів у системі нарощування національного багатства.

Функціонування будь-якої системи управління пов'язане із циркуляцією в ній інформації. Будь-який процес управління, насамперед, інформаційний, який передбачає виконання функцій збору, передачі, опрацювання, аналізу інформації та прийняття відповідних управлінських рішень. Забезпечення якісного інформаційного обслуговування користувачів шляхом видачі вірогідної, своєчасної та достатньої для прийняття управлінських рішень інформації у формі, яка є зручною для використання [33, с. 4].

Сучасне земельне адміністрування переживає період технологічного прориву, що відбувається через повсюдне прийняття концепцій е-урядів, що здатні за допомогою інформаційних технологій оптимізувати адміністративні послуги через електронну форму їх надання та зробити їх доступнішими.

Усе це потребує формування нової інфраструктури інформаційного забезпечення системи адміністрування землекористування, яка б забезпечила просторову інтеграцію (spatial integrity) прав, обмежень та обтяжень щодо землі та пов'язаної з нею інформації. Тому, виникає логічне питання щодо розбудови системи, що забезпечила структурну організацію потоків земельної інформації, на різних рівнях системи управління землекористуванням.

Зважаючи на важливість земельного кадастру для формування інформаційної інфраструктури системи адміністрування землекористування, вкрай важливо дослідити його вплив на трансформацію системи адміністрування землекористування.

За останні роки роль земельного кадастру в Україні еволюціонувала від системи необхідних відомостей і документів про землі [11], що базувалось на «паперовій технології» ведення державного земельного кадастру, до єдиної державної геоінформаційної системи відомостей про землі, розташовані в межах державного кордону України, їх цільове призначення, обмеження у їх використанні, а також дані про кількісну і якісну характеристику земель, їх оцінку, про розподіл земель між власниками і користувачами [46].

Ще одним важливим етапом на шляху формування інформаційної інфраструктури системи адміністрування землекористування в Україні стало створення програмного забезпечення державного земельного кадастру – Національної кадастрової системи, що розроблялась в рамках проекту Світового банку «Видача державних актів на право власності на землю в сільській місцевості та розвиток системи кадастру». Це дало змогу надати он-лайн доступ до публічної кадастрової карти та зробити загальнодоступними відомості про земельні ділянки, інформацію про її кадастровий номер, площу, цільове призначення, а також про вид власності.

На думку директора Світового банку по справах України, Білорусі та Молдови пана Чимяо Фана, електронний кадастр збільшить прозорість у сфері земельних відносин в Україні. Західні експерти вважають, що впровадження ІТ-систем для реєстрації нерухомого майна та кадастру сприяє важливій адміністративній реформі, що дозволяє знизити ризик шахрайства та порушень законодавства. За словами експерта FAO Румяни Тончовської, введення в дію нових законів «Про кадастр», «Про реєстрацію» та введення в експлуатацію електронної кадастрової системи допоможуть підвищити ефективність, прозорість і доступність інформації в секторі нерухомого майна [21].

Створена й реалізована системи електронного земельного кадастру в Україні значно розширює традиційне уявлення про неї як тільки основи для реалізації земельних інтересів (купівля, продаж, оренда, застава). Вона як складова електронної системи адміністрування землекористування має надзвичайно більший потенціал у забезпеченні формування «Е-уряду», а відтак надання електронних адміністративних послуг у земельній сфері.

Зазначені електронні адміністративні послуги спрямовані на підвищення прозорості в сфері земельних відносин, підтримку громадян у здійсненні цивільно-правових угод щодо земельних ділянок та прав на них, посилення громадянського контролю за використанням та обігом земель в Україні, тобто обслуговування потреб як окремої людини, так і суспільства загалом.

Для підвищення ефективності адміністрування землекористування більшість європейських країн уже автоматизували свої офіційні земельні інформаційні системи. Це призвело до того, що обробляється й посилається в електронну комерцію різноманітний асортимент даних і документів. Ключовим є питання, як найкраще вести облікові записи про землю на сучасному рівні й з високою якістю, використовуючи наявні технології. Це, відповідно, вимагає змін організаційної структури й фінансових механізмів, а також технічних рішень. Ключем до ефективного адміністрування землекористування є ефективне управління (good governance) [90, с. 35].

Отже ефективність системи адміністрування землекористування визначатиметься також її спроможністю надавати адміністративні послуги як в паперову, так і в електронному форматах, що впливатиме на її ефективність як комплексної системи «від

вимірювання до управління» (рис. 4.8).



Рисунок 4.8. Схема надання послуг системою адміністрування землекористування  
Джерело: [24]

Ця система повинна опиратись також на принципи ефективного управління, що дасть змогу підвищити ефективність та прозорість влади, а також встановити суспільний контроль над нею. Такий підхід сприятиме підвищенню ефективності прийняття управлінських рішень у сфері землекористування, забезпечить транспарентність різного роду трансакцій з земельними ділянками і знизить корупційні ризики у земельній сфері. А підзвітність посилить відповідальність посадових осіб та створить ризики для покарання тих посадовців, які працюють неефективно та приймають неправомірні рішення.

На думку Стіга Енемарка, важливими характеристиками ефективності системи адміністрування землекористування у сфері надання послуг будуть такі чинники:

- *сталість та локальність реагування*: балансує економічні, соціальні та екологічні потреби нинішнього і майбутніх поколінь, і надає свої послуги на найближчому рівні до громадян;
- *законність і справедливість*: створена суспільством за допомогою демократичних процесів та функціонує справедливо і неупереджено з окремими особами і групами, що забезпечує недискримінаційний доступ до послуг;
- *ефективність, результативність та компетентність*: формулює політику і

реалізує її ефективно, надаючи послуги високої якості;

- *транспарентність, підзвітність та передбачуваність*: відкрита та демонструє готовність посадової особи вирішувати питання та приймати рішення відповідно до покладених на нього обов'язків відповідно до законодавства.

- *посилення участі, забезпечення безпеки і стабільності*: дозволяє громадянам брати участь в управлінні державою, забезпечує безпеку засобів для існування, звільнення від злочинності та нетерпимості.

- *передбачає інтеграцію*: чиновники, уповноважені на виконання своїх посадових обов'язків виконують їх без взятки, демонструють готовність надання консультацій, винесення незалежних суджень та поважають конфіденційність отриманої ними інформації. Існує чіткий поділ між приватними інтересами чиновників і політиків, та державними справами [143, с. 14].

Слід сказати, що надання електронних адміністративних послуг в Україні перебуває на початковому етапі розвитку і значно відстає від рівня використання сучасних електронних технологій у провідних країнах світу. Згідно останнього дослідження ООН «Цифровий уряд у десятиріччі дій для сталого розвитку», Україна посіла 69 місце серед 193 країн світу [241]. При цьому, однією із причин такого результату, надалі залишається низький показник за компонентом «Он-лайн послуги» [240, с. 166].

Сьогодні, Державна служба України з питань геодезії, картографії та кадастру є розпорядником великого обсягу інформації у сфері топографо-геодезичної і картографічної діяльності, земельних відносин, землеустрою, у сфері Державного земельного кадастру, державного нагляду (контролю) в агропромисловому комплексі в частині дотримання земельного законодавства, використання та охорони земель усіх категорій і форм власності, родючості ґрунтів.

Сьогодні, практичним застосуванням е-уряду у сфері адміністрування землекористування являється надання електронних адміністративних послуг (сервісів) Держгеокадастром. Так, на е-порталі Держгеокадастру громадянам та сертифікованим інженерів-землевпорядників доступні електронні сервіси за трьома основними напрямками:

1) внесення інформації до бази даних Державного земельного кадастру (державна реєстрація земельних ділянок; виправлення, внесення змін);

2) видача з бази даних витягів та довідок (витяг з Державного земельного кадастру про земельні ділянки; обмеження у використанні земель; довідка, що містить узагальнену інформацію про землі; вкопіювання з кадастрової карти);

3) дозвільно-погоджувальні послуги (прийняття рішення щодо передачі земельних ділянок сільськогосподарського призначення державної власності (в частині подання клопотання про надання дозволу на розроблення документації із землеустрою); отримання висновку про розгляд проекту землеустрою щодо відведення земельної

ділянки) [10].

За словами радника проекту «Реформа управління на сході України» Олексія Кубаря, інновації в державному секторі з використанням інформаційних технологій та запровадженням електронних сервісів – вірний шлях до побудови демократичного та справедливого суспільства. Завдяки новим, зрозумілим процедурам прийняття рішень держава демонструє відкритість та бажання надавати послуги, орієнтовані на потреби громадян [40].

На думку координатора проектів ОБСЄ в Україні Вайдотаса Верби, он-лайн інструменти надають можливості для удосконалення системи державного управління, задоволення потреб та очікувань громадян, що є ключовим для забезпечення стабільного розвитку країни [2].

Як бачимо в останні роки в земельній сфері обсяги передачі земельної інформації стрімко зростають, однак надання електронних адміністративних послуг в основному зводиться до односторонньої взаємодії, що полягає у замовленні її в он-лайн режимі. Однак, такі нововведення жодним чином не впливають на пришвидшення процесу розгляду документів та ухвалення відповідного рішення.

Тому, сьогодні, для створення економічних благ, соціальної стабільності та охорони навколишнього середовища, важливим є створення умов для двосторонньої взаємодії в процесі використання просторової інформації про землю та земельні інтереси пов'язані з нею.

Тут, вкрай важливим являється надання земельної інформації у вигляді наборів даних. Набір даних – це електронний документ, який містить відкриті дані та складається із структурованої сукупності однорідних значень (записів), включає поля даних та метаінформацію про них. Його оприлюднення здійснюється шляхом розміщення та оновлення розпорядником інформації наборів даних на офіційному веб-сайті розпорядника інформації або на Єдиному державному веб-порталі відкритих даних та забезпечення доступу до наборів даних за допомогою інтерфейсу прикладного програмування [51].

Відповідно до Положення про набори даних, які підлягають оприлюдненню у формі відкритих даних, Держгеокадастр як розпорядник інформації про землю оприлюднює набори даних з наступних джерел:

1. Державного реєстру сертифікованих інженерів-землевпорядників.
2. Державного реєстру сертифікованих інженерів-геодезистів.
3. Довідника показників нормативної грошової оцінки сільськогосподарських угідь в Україні.
4. Довідника показників нормативної грошової оцінки земель населених пунктів.
5. Державного реєстру оцінювачів з експертної грошової оцінки земельних ділянок.

6. Переліків документації із землеустрою, що включені до Державного фонду документації із землеустрою.

7. Переліків документів, що зберігаються у Державному фонді документації із землеустрою та оцінки земель.

8. Публічної кадастрової карта України.

9. Переліку матеріалів Державного картографо-геодезичного фонду.

10. Державного реєстру географічних назв.

11. Відомостей Державного земельного кадастру [51].

Як бачимо перелік наборів даних, що надається Держгеокадастром є достатньо обмеженим і не може вважатися достатнім, зважаючи на просторові особливості землекористування.

Тому розбудова інфраструктури система адміністрування землекористуванням сьогодні вимагає створення національної інфраструктури геопросторових даних для забезпечення її здатності формувати геопросторові знання про землю, а також слугувати основою для створення інтегрованого геоінформаційного простору для надання геопросторових послуг та прийняття на їх підставі ефективних управлінських рішень щодо використання та охорони земель (рис. 4.9).

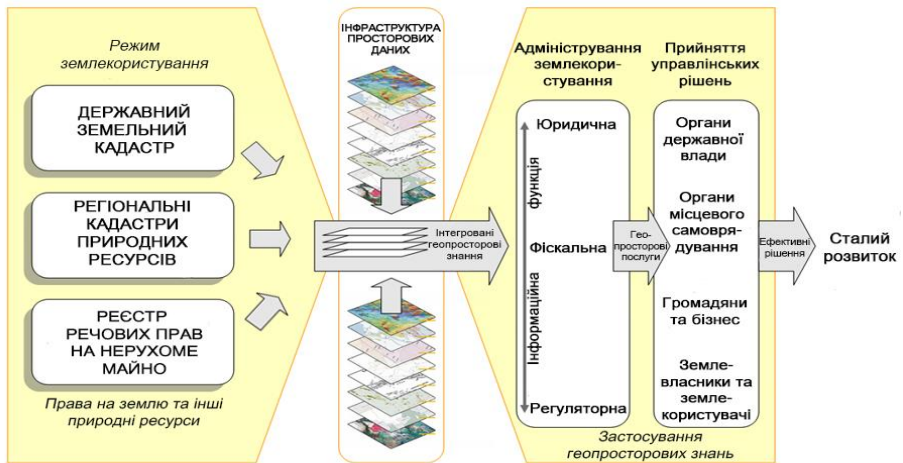


Рисунок. 4.9. Інфраструктура системи адміністрування землекористування в контексті моделі від «вимірювання до управління» (розроблено автором на основі джерела [248])

Як бачимо з рисунку 4.9, вона відіграватиме важливу роль у забезпеченні дієздатності системи адміністрування землекористування, яка повинна забезпечити надання геоінформаційних послуг органам державної влади та місцевого самоврядування, громадянам та бізнесу, землевласникам та землекористувачам. Суть



геоінформаційної послуги полягає у наданні геопросторових даних про землекористування (окрему земельну ділянку чи їх сукупність) як геопросторовий об'єкт, що характеризується просторовістю відповідно до визначеного місцезнаходження на Землі. Надання геопросторової послуги полягає у формуванні комплексної інформації про землекористування, що включає набори даних про усі об'єкти, що знаходяться над поверхнею землі та під нею, пов'язані із ними права та обмеження, а також зв'язки між ними (рис. 4.10).

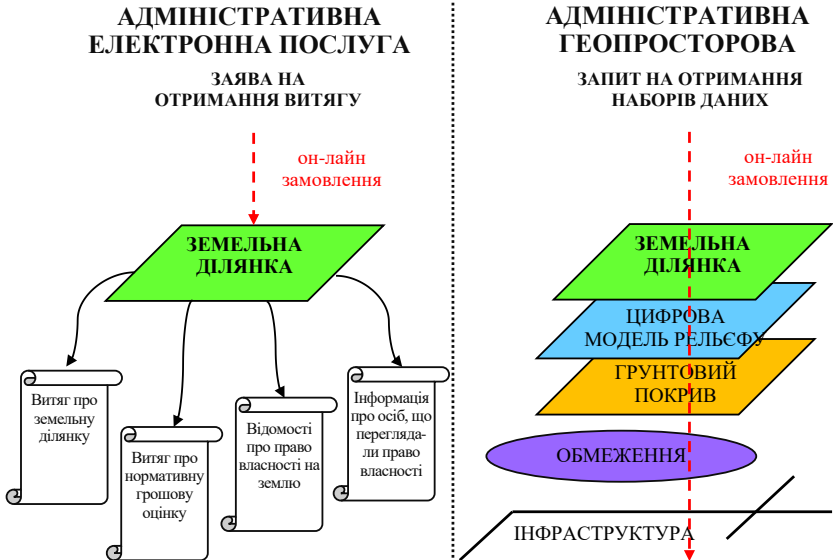


Рисунок 4.10. Характерні особливості надання електронної та геопросторової адміністративної послуги

Тому для забезпечення доступу до земельної інформації необхідно розширити діючий на сьогодні перелік наборів даних, що надається Держгеокадастром. Це передбачено Законом України «Про доступ до публічної інформації», у разі високого суспільного інтересу до таких даних.

Геопросторова послуга повинна також надаватись у вигляді окремих наборів даних про землекористування як геопросторовий об'єкт для усіх зацікавлених осіб на платній чи безоплатній основі. Як приклад, надання інформації про межі землекористування, наборів даних про його агровиробничі групи ґрунтів, рельєф, земельні угіддя та інших для складання проектів землеустрою, що забезпечують еколого-економічне обґрунтування сівозміни та впорядкування угідь.

Такий підхід дозволить перейти від «паперового» до «цифрового» землеустрою, як це уже відбулося із матеріали технічної документації з нормативної грошової оцінки

земель населених пунктів, які на сьогоднішній день необхідно оформляти у векторному вигляді в шейп-файлах та представляти у електронному документі формату XML.

Це дасть можливість знизити трансакційні витрати з пошуку необхідної інформації, зменшити затрати на проведення необхідних видів землепорядних робіт, а також дозволить застосовувати геопросторові знання для прийняття управлінських рішень у просторово-орієнтованому середовищі, що безперечно впливати на підвищення їх ефективності та сприяти гармонійному розвитку нашої держави у напрямку сталого розвитку. Тобто тут йтиметься не про управління просторовою інформацією, а про управління у просторі.

Адже, забезпечення сталого розвитку є неможливим без повного розуміння динамічного природного середовища та відстеження моніторингу впливу діяльності людини на це середовище шляхом інтеграції віртуального відтворення антропогенного середовища та природного середовища [247, с. 12].

Отже, сьогодні система адміністрування землекористування повинна відігравати ключову роль у переході від отримання необхідної документації в рамках визначеної адміністративної послуги до інформаційного доступу усіх зацікавлених осіб до наборів геопросторових даних про землю та прийняття на їх основі ефективних управлінських рішень.

Серед найактуальніших тем формування ефективної системи адміністрування землекористування в Україні сьогодні треба назвати такі:

1) розширення обсягу й можливостей електронних послуг, які надаються державою громадянам і бізнесу. Адміністративні електронні послуги системи адміністрування землекористування повинні поступово замінити послуги у паперовій формі, а їхнє співвідношення повинно щонайменше становити від 80 % до 20 % відповідно;

2) розвиток інфраструктури геопросторових даних, яка включатиме дані земельного кадастру та виступатиме складовою системи адміністрування землекористування;

3) використання стандарту Land Administration Domain для побудови сучасних систем адміністрування землекористування;

4) розширення сфери застосування даних дистанційного зондування землі для моніторингу земель та наповнення системи адміністрування землекористуванням актуальною інформацією;

5) зниження вартості послуг адміністрування землекористування. Прийнято вважати, що вартість витрат на передачу прав (земельне адміністрування, податки, адвокати, нотаріуси й ін.) не повинна перевищувати 10 % вартості самого майна;

6) перехід до 3-х/4-х мірного кадастру та ресстрації прав на нерухоме майно;

7) перехід від паперових до цифрових архівів, що дає змогу пришвидшити доступ до інформації та підвищити її наочність [26, с. 280].

Удосконалення системи адміністрування землекористування є безпосередньо

залежним і від якості та ефективності системи державного земельного кадастру в Україні. Адже в ньому міститься ключова інформація про землю та її властивості, межі землекористування та зміст його права власності. Хоча земельним кадастром і реєстрами прав на нерухоме майно управляють різні організації, вони повинні функціонувати як інтегрована система з використанням інформаційного обміну через електронні засоби зв'язку.

Підсистема земельного кадастру як одна із складових системи адміністрування землекористування повинна охоплювати облік і поширення інформації про права на землю, вартість й форми та способи використання землі. В земельному кадастрі повинні відобразитися юридичні і фізичні межі земельних ділянок, землекористування на різних правах та всі землі країни [90, с. 38].

Також варто врахувати рекомендації експертів Європейської економічної комісії Організації об'єднаних націй щодо подальшого розвитку системи адміністрування землекористування, які містяться в аналізі вітчизняного житлового сектору та управління земельними ресурсами [132, с. 74-75]: система адміністрування землекористуванням повинна бути невід'ємною частиною ефективного управління в Україні; публічний доступ до даних системи адміністрування землекористуванням та впровадження уніфікованого обмінного формату цифрових даних повинні проводитись відповідно до міжнародних стандартів; отримання адміністративних послуг щодо реєстрації земельних ділянок та прав на них у одному приміщенні за принципом «єдиного вікна»; зниження конфліктних ситуацій та покращення взаємодії усіх інституцій, міністерств та муніципалітетів щодо формування достовірних та об'єктивних відомостей про земельні ділянки та права на них.

Таким чином, буде забезпечено розширення концепції е-уряду (e-government), моделі державного управління, яка заснована на використанні сучасних інформаційних та комунікаційних технологій з метою підвищення ефективності та прозорості влади, а також встановлення суспільного контролю над нею, до е-управління (e-governance) – моделі залучення та участі усіх зацікавлених сторін в управлінні, у якій всю сукупність внутрішніх і зовнішніх зв'язків та процесів підтримують і забезпечують геоінформаційні технології.

## **РОЗДІЛ 5.**

### **ІНСТИТУЦІОНАЛЬНЕ СЕРЕДОВИЩЕ УПРАВЛІННЯ ЗЕМЕЛЬНИМИ РЕСУРСАМИ ТА ЗЕМЛЕКОРИСТУВАННЯМ**

#### **5.1. Загальні засади формування системи управління земельними ресурсами та землекористуванням**

На думку експертів ООН [111] управління земельними ресурсами є більш ніж технічним процесом і має працювати в соціальному і політичному середовищі. Гарне практичне рішення буде враховувати інституціональні питання і визнавати, що:

- клієнтами, які обслуговуються в сфері управління земельними ресурсами, є більшість державних секторів економіки, багато фахівців і всі фізичні особи, які є власниками землі. Різні клієнти можуть потребувати різних видів продукції або послуг;
- бажано, щоб такі функції управління земельними ресурсами, як реєстрація і передача прав на землю, виконувалися установами, які відділені від судів, залишаючи судовій системі питання, що залишаються спірними;
- системи управління земельними ресурсами можуть стати фінансово самостійними, покриваючи багато витрати на свої операції за рахунок реєстраційних зборів, продажу даних, пов'язаних із землею, і надання послуг;
- ресурси, якими володіє приватний сектор, можуть використовуватися, щоб доповнити роботу державного сектора через державно-приватне співробітництво;
- слід застосовувати ринковий підхід до надання пов'язаних із землею інформаційних товарів і послуг;
- уряди є основними учасниками на земельному ринку, не тільки регулюючи його і забезпечуючи для нього інфраструктуру, але також будучи власниками значної кількості землі. У цій ролі вони не повинні користуватися перевагами перед іншими учасниками земельного ринку.

Хороша система управління земельними ресурсами гарантує право власності та його захист, підтримує оподаткування землі і нерухомості, забезпечує гарантії кредиту, розвиває земельні ринки і здійснює їх моніторинг, захищає земельні ресурси і підтримує моніторинг навколишнього середовища, сприяє землеустрою державних земель, зменшує кількість земельних спорів, сприяє земельну реформу в сільській місцевості, покращує міське планування і розвиток інфраструктури, а також забезпечує статистичні дані, що допомагають здійснювати хороше управління на вищому рівні. Вона повинна бути прийнятною за коштами і відкритою для кожного, задовольняючи потреби всіх її користувачів, і повинна бути стійкою.

В цьому зв'язку експерти ООН дають ряд оптимальних практичних рішень [111]. Зокрема, ними рекомендується, щоб:

- ◆ закон визначав суть землі, форму і характер власності, юридично визнані форми володіння і прав, обмежень і зобов'язань, які повинні реєструватися;
- ◆ система управління земельними ресурсами експлуатувалася комерційно відповідно до довгострокової фінансової моделлю і відповідною системою правового і нормативного регулювання та адміністративного управління, яка орієнтована на задоволення запитів клієнтів;
- ◆ роботи системи управління земельними ресурсами були прозорими, з надійним і вільним доступом до земельного ринку і низькими витратами для всіх учасників;
- ◆ ефективність, цілісність і прозорість системи управління земельними ресурсами постійно визначалися і контролювалися за допомогою показників роботи, пов'язаних, наприклад, з часом і витратами на вчинення кожної угоди і з задоволенням споживачів;
- ◆ для підвищення вартості базової інформації облікові дані про право власності, вартість і використання землі були інтегровані або в одній організації, відповідальній за їх ведення, або шляхом з'єднання даних з декількох організацій за допомогою електронних засобів;
- ◆ текстові звіти і набори графічних даних були пов'язані через єдину систему посилаць.

За останні десятиліття засвоєні чотири основні уроки.

*Перший урок* – в проєкт будь-якої системи управління земельними ресурсами повинна бути закладена стійкість. Устаткування, особливо електронне, має регулярно модернізуватися, а цифрові дані повинні постійно оновлюватися. Бази даних будуть періодично потребувати реструктурування відповідно до швидко мінливих технологій, при цьому забезпечуючи, щоб цифрові файли, що містяться в архівах, можна було і раніше знайти і використовувати (*на жаль в Україні при переході на нову статистичну земельну звітність ця умова не була дотримана і дані обліку земель за минулі роки (до 2016 р.) втрачені*). Щоб фінансувати цю модернізацію необхідно знайти способи покриття витрат. Потреби користувачів і можливості, створювані технічними засобами і зростаючими обсягами даних, означають, що системи управління земельними ресурсами повинні бути динамічними і постійно аналізуватися з метою переконатися в тому, що вони все ще придатні для сучасного використання.

*Другий урок* – системи йдуть до того моменту, коли всі угоди, пов'язані з землею, і ведення обліку здійснюватимуться за допомогою електроніки. Контроль якості повинен включатися в проєкт систем, щоб перевірялася автентичність тих, хто використовує систему, гарантувалася чесність угод і не було ніякої можливості для сторін заперечувати свою участь. Повинні забезпечуватися захист і конфіденційність персональних даних, і це повинно бути збалансовано з прагненням до гласності. Отже, повинні бути ясні норми щодо того, хто може використовувати інформацію, на яких умовах і якими способами.

*Третій урок* – успіхи і невдачі реформ управління земельними ресурсами майже цілком можуть бути віднесені на рахунок **якості керівництва і ріння тих, хто відповідає за системи**. Навіть в електронне століття саме людський фактор визначає, чи є реформи успішними. В створення і підтримання здатності людей забезпечувати роботу систем управління земельними ресурсами повинні бути вкладені значні сили і ресурси.

*Останній урок* – всі країни відрізняються одна від одної, і, хоча є багато чого навчитися з досвіду інших, в кінцевому рахунку, це внутрішня справа будь-якої конкретної країни вирішувати, яка система найбільш придатна для неї. Саме тому автори праці «Управління земельними ресурсами в Європі: Тенденції розвитку і основні принципи» [111] не дають однозначної відповіді на питання про визначення того, що є найкращим в кожному окремому випадку. Тим не менш, важливо зрозуміти міжнародні тенденції і підготуватися до більш широкої міжнародної співпраці на що розвиваються глобальних земельних ринках.

Оцінка тенденцій існуючого інституціонального забезпечення системи управління земельними ресурсами та землекористування за методикою Світового банку [243] (табл. 5.1) вказує на незадовільний його стан. Так, стан інституціонального забезпечення визначення земельної політики у галузі земельних відносин та галузі використання та охорони земель оцінюється експертами як недостатньо задовільний і змінився із 2013 р. до 2021 р. із 54% до 55%. Стан інституціонального забезпечення визначення земельної політики галузі використання та охорони земель оцінюється експертами як незадовільний і змінився із 2013 р. до 2021 р. із 43% до 40%. Значно гірша ситуація щодо механізмів реалізації земельної політики. Тут зміни відбулися з 2013 р. по 2021 р. із 26% до 19% і стан оцінюється експертами як незадовільний. Стан інституціонального забезпечення регулювання земельних відносин змінився з 2013 р. по 2021 р. із 37% до 59% і оцінюється як недостатньо задовільний. Стан інституціонального забезпечення організації використання та охорони земель оцінюється як незадовільний змінився з 2013 р. по 2021 р. із 33% до 36%. Згідно статті 116 п. 5 Конституції України Кабінет Міністрів України здійснює управління об'єктами державної власності відповідно до закону. Згідно статей 142 і 143 Конституції України матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування є земля, що перебуває у власності територіальних громад [22]. Територіальні громади села, селища, міста безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування управляють майном, що є в комунальній власності. Таким чином, Конституція, окреслюючи в загальній формі сферу управління місцевого самоврядування в Україні, подальшу конкретизацію повноважень органів місцевого самоврядування в сфері землекористування, віднесла на поточне законодавство, зокрема на Земельний кодекс та закон про місцеве самоврядування. Використовуючи основні положення концепції повноважень органів виконавчої влади і місцевого самоврядування в редакції Земельного кодексу України та враховуючи переважаючі форми власності в залежності від суспільно-виробничих

функцій землі пропонується такий їх розподіл (табл. 4.2) [110, с. 342-343].

Таблиця 5.1 – Оцінка тенденцій існуючого інституціонального забезпечення системи управління земельними ресурсами та землекористування

№ п/п	Назва складових системи управління	Оцінка в %*	
		2013 рік	2021 рік
1.	<b>Земельна політика у галузі земельних відносин щодо:</b>	<b>54</b>	<b>55</b>
1.1.	Повноважень Верховної Ради України, Верховної Ради АР Крим, обласних рад, Київської і Севастопольської міських рад, районних рад, районних у містах рад, сільських, селищних, міських рад	65	60
1.2.	Повноважень органів виконавчої влади	55	55
1.3.	Правових відносин власності на землю	55	45
1.4.	Орендних відносин	75	85
1.5.	Гарантії прав на землю	48	45
1.6.	Містобудівних відносин власності на землю	70	75
1.7.	Сільськогосподарські відносини власності на землю	40	50
1.8.	Лісогосподарські відносини власності на землю	50	50
1.9.	Екологічні відносини власності на землю	30	30
2.	<b>Земельна політика у галузі використання та охорони земель щодо:</b>	<b>43</b>	<b>40</b>
2.1.	Встановлення та зміна цільового призначення земель	60	70
2.2.	Встановлення та зміна меж адміністративно-територіального устрою	30	30
2.3.	Планування використання земель	15	10
2.4.	Землеустрою	35	30
2.5.	Контролю за використанням та охороною земель	65	35
2.6.	Моніторингу земель	15	15
2.7.	Державного земельного кадастру	50	40
2.8.	Економічного стимулювання раціонального використання та охорони земель	10	10
2.9.	Відшкодування втрат сільськогосподарського та лісогосподарського виробництва	75	75

**Примітка:** \* критерії оцінки: задовільний – від 71-100 %; недостатньо задовільний – від 41-70 %; незадовільний – від 11-40%; практично відсутній – від 0 до 10%.

Таблиця 5.2 – Розмежування повноважень органів управління землекористуванням в залежності від форм власності

№ п/п	Напрями управління	Органи виконавчої влади	Органи місцевого самоврядування	Власники землі і землекористувачі
1	Розпорядження землями: - державної власності - комунальної власності - приватної власності	+ - -	- + -	- - +
2	Планування та прогнозування земель та рівні: - держави - територіальної громади - землеволодіння або	+ - -	- + -	- - +

№ п/п	Напрями управління	Органи виконавчої влади	Органи місцевого самоврядування	Власники землі і землекористувачі
	землекористування			
3	Організація здійснення землеустрою: - на землях державної власності - на землях комунальної власності - на землях власності фізичних і юридичних осіб	+ - -	- + -	- - +
4	Ведення державного земельного кадастру на рівні: - держави - регіону - району - міста, селища - землеволодіння, землекористування	+ + + - -	- - - + -	- - - - +
5	Організація контролю за використанням і охороною земель: - державною - громадською	+ -	- +	- +
6	Здійснення моніторингу земель: - державної власності - комунальної власності - приватної власності	+ частково частково	- + частково	- - -
7	Економічно-адміністративне регулювання земельних відносин: - на землях державної власності - на землях комунальної власності - на землях приватної власності	+ - частково	- + частково	- - -
8	Правове регулювання земельних відносин: - на землях державної власності - на землях комунальної власності - на землях приватної власності	+ частково частково	- частково частково	- - -

**Примітка:** + здійснення управління; – відсутність управління

Таким чином, з приведених важелів управління використання та охорони земель в 10-ти повністю і 5-ти частково із 25 напрямів здійснюють управління органи виконавчої влади; в 7-ми повністю і 4-х частково – органи місцевого самоврядування; в 5-ти напрямках власники землі і землекористувачі самостійно здійснюють управління землекористуванням.

Необхідність прискорення розмежування повноважень з управління земельними ресурсами диктується ще й тим, що сьогодні більше 51 % земельного фонду країни передано у власність фізичним і юридичним особам (*і це в основному землі сільськогосподарського призначення*), та те, що по оцінці експертів у державній



власності залишиться не більше 15-18 % земель після формування комунальної власності. Таким чином можна констатувати, що інституціональне середовище сучасної системи управління земельними ресурсами та землекористування є недостатнім і не забезпечує позитивний результат в досягненні екологічно раціонального землекористування в Україні. Тому необхідний перегляд на системній основі концептуальних орієнтирів і пріоритетів розподілу функцій управління земельними ресурсами та землекористуванням на різних рівнях і різних ланках влади. Частина функцій управління повинна відноситись до компетенції центральних органів влади, частина – до компетенції органів місцевого самоврядування.

Це обумовило необхідність розробки прогностичної моделі інституційної системи управління земельними ресурсами та землекористуванням (рис. 5.1).

#### ***Принципи управління земельними ресурсами та землекористуванням.***

I. Поєднання особливостей використання землі, як територіального базису, природного ресурсу і основного засобу виробництва.

II. Забезпечення рівності прав власності на землю громадян, юридичних осіб, територіальних громад та держави.

IV. Забезпечення раціонального використання та охорони земель.

V. Забезпечення гарантій прав на землю.

VI. Пріоритету вимог екологічної безпеки.

VII. Системного підходу і доступності інформації.

1. Відповідно до положень Земельного кодексу України складові елементи **земельної політики** включають:

##### ***1.1. у галузі земельних відносин щодо:***

1.1.1. Повноважень Верховної Ради України, Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласних рад, Київської і Севастопольської міських рад, районних рад, районних у містах рад, сільських, селищних, міських рад;

1.1.2. Повноважень Кабінету Міністрів України, Мінприроди, Мінагрополітики, Держкомзему, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, місцевих державних адміністрацій, державних органів приватизації (ст. 13-17<sup>1</sup>);

1.1.3. Захисту прав на землю, відшкодування збитків власникам землі та землекористувачам та вирішення земельних спорів (ст. 152-161);

1.1.4. **Правових відносин власності на землю** (*тут і далі жирним виділено нові елементи системи*) (право власності на землю, право користування землею, **право управління землекористуванням**, право земельного сервітуту, право користування чужою земельною ділянкою для сільськогосподарських потреб або для забудови, право добросусідство, обмеження прав на землю, набуття права на землю громадянами та юридичними особами, продаж земельних ділянок або прав на них на підставі цивільно-правових договорів, продаж земельних ділянок або прав на них на конкурентних засадах, припинення прав на землю та орендних відносин ст. 78-151);

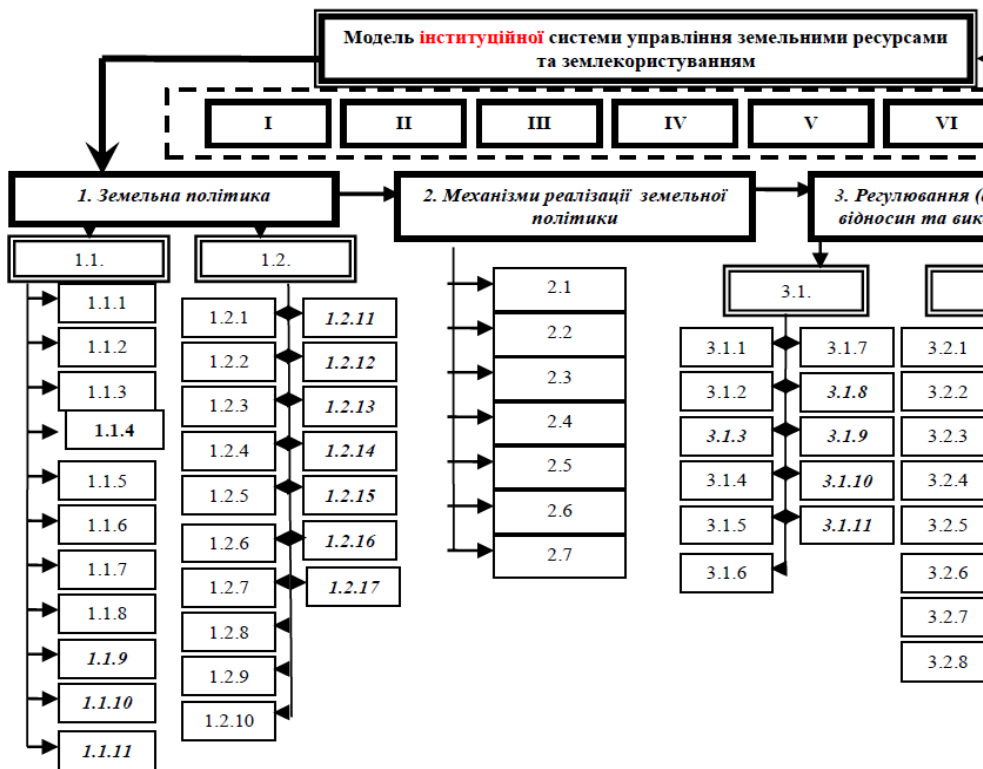


Рисунок 5.1. Логічно-змістовна модель інституційної системи управління земельними ресурсами та землекористуванням в Україні

- 1.1.5. Містобудівних відносин власності на землю (ст. 38-42, 53-54, 65-77);
- 1.1.6. Сільськогосподарських відносин власності на землю (ст. 22-37);
- 1.1.7. Лісгосподарських відносин власності на землю (ст. 55-57);
- 1.1.8. Екологічних відносин власності на землю (ст. 43-52, 58-64);
- 1.1.9. Економічних відносин власності на землю;
- 1.1.10. Контролю способів розпорядження правами на землю;
- 1.1.11. Вилучення земель для суспільних потреб.
- 1.2. *у галузі використання та охорони земель щодо:*
  - 1.2.1. Встановлення та зміна цільового призначення земель (ст. 20);
  - 1.2.2. Встановлення та зміна меж адміністративно територіального устрою (ст. 173-176);
  - 1.2.3. **Територіально-просторового планування використання земель (розвитку землекористування) (ст. 177-178);**
  - 1.2.4. Землеустрою та землевпорядкування (ст. 181-182);
  - 1.2.5. Контролю за використанням та охороною земель (ст. 187-190);
  - 1.2.6. **Моніторингу земель, землекористування та земельних відносин (ст. 191);**
  - 1.2.7. Державний земельний кадастр (ст. 193-204);
  - 1.2.8. Економічного стимулювання раціонального використання та охорони земель (ст. 205);
  - 1.2.9. Відшкодування втрат сільськогосподарського та лісгосподарського виробництва (ст. 207-209);
  - 1.2.10. Оподаткування землекористування та регулювання розмірів орендної плати;
  - 1.2.11. **Розподілу земель за формами власності;**
  - 1.2.12. **Розподілу земель за категоріями;**
  - 1.2.13. **Нормування землекористування;**
  - 1.2.14. **Земельних платежів, іпотеки тощо;**
  - 1.2.15. **Визначення способів використання земель (зонування території);**
  - 1.2.16. **Контролю способів використання землі;**
  - 1.2.17. **Визначення дозволеного використання земель (визначення угідь).**
- 2. Складові елементи механізмів реалізації земельної політики включають:
  - 2.1. Загальнодержавна та регіональні програми використання та охорони земель;
  - 2.2. Загальнодержавна та регіональні програми розвитку земельних відносин;
  - 2.3. Природно-сільськогосподарське та інші види районування земель;
  - 2.4. Зонування земель за їх категоріями та типами землекористування;
  - 2.5. Землеустрій;
  - 2.6. Контроль за використанням та охороною земель;
  - 2.7. Охорона земель;
- 3. **Складові елементи щодо регулювання земельних відносин та адміністрування використання і охорони земель включають:**

*3.1. Регулювання земельних відносин шляхом визначення земельного процесу.*

3.1.1. Розподілу земель за формами власності;

3.1.2. Розподілу земель за формами землекористування (господарювання);

**3.1.3. Правового та економічного обороту прав на землю;**

3.1.4. Обмежень та обтяжень (земельних сервітутів) прав на землю;

3.1.5. Нормування розміру власності на землю;

3.1.6. Захисту прав на землю;

3.1.7. Вирішення земельних спорів.

**3.1.8. Форм землекористування (господарювання);**

**3.1.9. Обороту прав на землю (земельного ринку);**

**3.1.10. Наукові дослідження;**

**3.1.11. Вилучення земель для суспільних потреб.**

*3.2. Адміністрування використання та охорони земель шляхом визначення земельного процесу, встановлення норм та правил (землевпорядних та містобудівних регламентів) щодо:*

3.2.1. Розподілу земель по адміністративно територіальному устрою;

3.2.2. Розподілу земель за типами (підтипами) землекористування та цільовим призначенням;

3.2.3. Встановлення територіальних обмежень у використанні земель;

**3.2.4. Нормування землекористування;**

3.2.5. Обмеження у використанні земель;

3.2.6. Оподаткування землекористування та орендної плати за землю;

3.2.7. Інших земельних платежів;

3.2.8. Економічного стимулювання землекористування;

**3.2.9. Дозволеного використання земель (угіддя);**

**3.2.10. Методів використання земель;**

3.2.11. Відшкодування збитків власникам та землекористувачам;

**3.2.12. Розподілу земель за формами власності;**

**3.2.13. Розподілу земель за категоріями;**

**3.2.14. Розподілу земель за типами землекористування;**

**3.2.15. Територіальних обмежень землекористування.**

*3.3. Адміністрування землекористування*

**3.3.1. Нормування землекористування;**

**3.3.2. Обмежень у використанні земель та інших природних ресурсів;**

**3.3.3. Економічного стимулювання землекористування;**

**3.3.4. Оподаткування землекористування та орендної плати за землю;**

**3.3.5. Інших земельних платежів;**

**3.3.6. Дозволеного використання земель (угіддя);**

**3.3.7. Методів використання земель;**

### 3.3.8. Встановлення землевпорядних та містобудівних регламентів;

### 3.3.9. Узгодження суспільних, громадських та приватних інтересів.

Станом на 2021 р., також потребують вивчення та розробки заходів з відновлення системи управління земельними ресурсами і землекористуванням спеціально уповноваженого органу виконавчої влади з питань земельних ресурсів – Держземагентства України, оскільки ця функція у державі покладена на Державну службу з геодезії та кадастру.

## 5.2. Правовий статус землі, землеволодіння і землекористування

Земля є центральним елементом еколого-економічного обліку. В контексті центральної основи системи комплексного еколого-економічного обліку (СЕЕО) вона визначена як: *«унікальний природний актив, який окреслює простір, в якому відбувається економічна діяльність і відбуваються процеси, пов'язані з навколишнім середовищем, і в рамках якого розташовані екологічні та економічні активи»* [68]. В рамках системи комплексного еколого-економічного обліку термін «земля» використовується як для визначення суші, так і для областей, покритих водою. Незважаючи на тісний взаємозв'язок, землекористування і земного покриву в системі комплексного еколого-економічного обліку підпадають під різні класифікації. Це допомагає послідовно і ясно визначити відповідні поняття.

### *Землекористування відображає* [68]:

- діяльність, що здійснюється на землі, та
- організаційні форми, що застосовуються для даної ділянки для цілей (а) економічного виробництва або (б) підтримання і відновлення екологічних функцій.

Термін *«користування»* передбачає певне втручання людини або наявність управління; однак для забезпечення повного обліку землекористування, включаються як використовувані, так і не використовувані землі. У системі комплексного еколого-економічного обліку землекористування включає площу суші і площу внутрішніх водойм, іноді з розширенням на площу виняткових економічних зон країни.

В Україні під *землекористуванням*, за дослідженнями В.М. Другак [9]: розуміється:

- 1) як користування землею в установленому законом порядку (земельна ділянка);
- 2) як частина єдиного земельного фонду, що надана державою або набута у власність чи оренду окремим користувачем для господарської або іншої мети, обмежена на місцевості;
- 3) як об'єкт права, об'єкт економічних, екологічних, містобудівних, сільськогосподарських та інших земельних відносин, на який землекористувачу виданий документ, що посвідчує право на землю з визначеними межами, площею, складом угідь, майнових об'єктів та за необхідністю з геодезичними координатами межових знаків, що

визначені в натурі.

Згідно статті 79 «Земельна ділянка як об'єкт права власності» Земельного кодексу України [12], *земельна ділянка* – це частина земної поверхні з установленими межами, певним місцем розташування, з визначеними щодо неї правами. Право власності на земельну ділянку поширюється в її межах на поверхневий (грунтовий) шар, а також на водні об'єкти, ліси і багаторічні насадження, які на ній знаходяться, якщо інше не встановлено законом та не порушує прав інших осіб. Право власності на земельну ділянку розповсюджується на простір, що знаходиться над та під поверхнею ділянки на висоту і на глибину, необхідні для зведення житлових, виробничих та інших будівель і споруд.

За дослідженнями А.М. Третяка [75] під *землекористуванням розуміється «процес використання людиною (суспільством) інтегрального потенціалу території, який включає всі ресурси на відповідній ділянці геопростору, є складовою частиною суспільно-територіального комплексу регіонального рівня і веде до ускладнення його структури, що знаходить своє проявлення у процесі регулювання земельних відносин»*.

Тому в подальшому, під землекористуванням ми будемо використовувати поняття визначене міжнародною класифікацією, як *«унікальний природний актив, який окреслює простір, в якому відбувається економічна діяльність і відбуваються процеси, пов'язані з навколишнім середовищем, і в рамках якого розташовані екологічні та економічні активи»* [68].

### **5.3. Система землеволодіння і землекористування**

Формування системи землекористування необхідно розглядати як економічно ефективне, довгострокове державне капіталовкладення в інфраструктуру країни, без якої нормальне функціонування держави неможливо. Ефективна система землекористування дозволяє:

- ◆ забезпечувати гарантії і надійний захист прав власності, володіння і користування на земельні ділянки та інші природні ресурси, а також пов'язаного з ними іншого нерухомого майна; обґрунтувати рівень земельних платежів та забезпечувати фінансову стабільність розвитку територіальних громад; здійснювати охорону земель та інших природних ресурсів;

- ◆ розвивати і регулювати земельний ринок; забезпечувати іпотеку земельної власності; забезпечувати процес планування і розвитку землевпорядної та іншої інфраструктури облаштування земельних ділянок;

- ◆ знижувати кількість земельних спорів; підтримувати раціональне використання природних ресурсів; забезпечувати створення баз даних і карт із земельних та інших природних ресурсів, стану навколишнього середовища;

◆ забезпечувати капіталізацію та екологізацію землеволодінь і землекористувань юридичних осіб та громадян і т.п.

Оскільки система землекористування в Україні, як відзначається в ряді наукових праць [8; 9; 76; 77; 78; 79; 81; 83; 85; 86; 87; 88; 90; 94; 100; 107], дуже складна, що включає початкову кількість природних, соціальних, екологічних, економічних, технологічних, оборонно-безпекових та інших явищ і чинників, то при розкритті змісту озвученої теми дослідження доцільно використовувати генетичний та інституціональний методи дослідження цих явищ, заснованих на аналізі їх розвитку. Ці методи вимагають встановлення:

- 1) початкових умов розвитку системи;
- 2) головних її етапів;
- 3) основних тенденцій, напрямків розвитку.

Тому наукове завдання полягає у наданні на основі теоретичного узагальнення і за допомогою генетичного та інституціонального методів дати цілісне уявлення, для прийняття науково обґрунтованих управлінських рішень, про теоретичні засади формування та регулювання системи землекористування України.

Сучасні економічні, екологічні, соціальні та інституціональні умови розвитку системи економічно-ефективного, екологічно-безпечного та соціально-збалансованого землекористування в Україні висунули ряд нових напрямків розширення змісту терміна **«система землекористування»**:

- землекористування як фактор розвитку економічних, екологічних та соціальних відносин;
- землекористування як об'єкт правових відносин;
- землекористування як елемент реалізації інноваційних проєктів;
- землекористування як елемент організаційно-економічного механізму управління земельними та іншими природними ресурсами і земельно-майновими комплексами;
- землекористування як елемент системи ресурсного забезпечення інвестиційних проєктів або землекористування як умова економічної забезпеченості інвестиційних проєктів;
- землекористування як фактор підвищення ефективності використання земельних та інших природних ресурсів і як об'єктів підприємницької діяльності;
- землекористування як елемент підвищення ринкової вартості земельних ділянок та прав власності на них;
- землекористування як елемент підвищення активності формування ринку нерухомості і цінних паперів;
- землекористування як показник підвищення вартості основних фондів, в тому числі виробничого призначення;
- землекористування як показник підвищення балансової вартості та капітальної

вартості земельних ділянок;

- землекористування як фактор формування фіскальної політики;
- землекористування як одиниця державного кадастрового обліку об'єктів

земельно-майнового комплексу;

➤ землекористування як умова розвитку міських та сільських територій, в тому числі житлово-комунального господарства;

➤ землекористування – основний елемент підвищення ефективності використання земельних та інших природних ресурсів;

➤ землекористування – одне з основних умов політичної та територіальної безпеки країни і територій;

➤ землекористування як елемент забезпечення стійкості та ефективності використання територій об'єднаних територіальних та інших громад;

➤ землекористування як фактор формування соціальної політики;

➤ землекористування як елемент механізму управління органів виконавчої влади та місцевого самоврядування;

➤ землекористування як елемент національних і регіональних моделей земельного устрою щодо забезпечення їх ефективності;

➤ елемент формування просторової збалансованості системи землекористування органів місцевого самоврядування;

➤ елемент формування системи землекористування в населених пунктах;

➤ елемент формування системи землекористування мегаполісів;

➤ елемент формування системи землекористування окремих категорій земельного фонду, типів (*nidmuniis*) землекористування, охоронних зон тощо;

➤ землекористування як елемент системи регулювання зміни клімату та боротьби з опустелюванням на національному та глобальному рівнях;

➤ землекористування як елемент системи продовольчої безпеки національного та глобального рівнів.

Таким чином, ці нові напрямки системи землекористування можна згрупувати в нові блоки підсистем, наприклад:

1) землекористування – елемент інституціонально-поведінкового механізму економіки країни, її регіонів та територій територіальних громад;

2) землекористування – елемент механізму інвестиційно-інноваційної діяльності;

3) землекористування – елемент підвищення природно-ресурсного потенціалу території;

4) землекористування – елемент соціально-екологічного механізму;

5) землекористування – елемент організаційного та землевпорядно-правового механізму управління земельними та іншими природними ресурсами і земельно-майновими комплексами;

6) землекористування – елемент фінансово кредитного механізму.



Групування в підсистемі напрямків системи землекористування спричинило за собою такі зміни (або доповнення) щодо розвитку системи економічно-ефективного, екологічно-безпечного та соціально-збалансованого землекористування:

a) з'явилися нові об'єкти землекористування, що мають умовні теоретичні межі (а саме, коли межі жорстко не за координовані, так як вони мають розмитий характер: сільськогосподарські угіддя, функціональні зон природно-заповідних територій, структурні елементи екологічної мережі України, ліс-пасовище чи болото-сінокоси в межах території землекористування лісгосподарських та сільськогосподарських підприємств, сквери, парки і інші зелені зони в населених пунктах, водоохоронні зони та прибережені захисні смуги і т.д.);

b) з'явилися юридичні проблеми і казуси (наприклад, із заміною категорій земельного фонду на містобудівні зони певного функціонального призначення, тобто замість строго визначених правових норм використання сільськогосподарських угідь – розмиті норми правил землекористування і забудови містобудівного характеру);

c) нехтування вимогами ввести обов'язковість для власників земельних ділянок процедури держреєстрації видів економічних та екологічних прав власності на землю та інші природні ресурси, які підвищують капіталізацію і екологізацію землекористування;

d) нестійкість (або знищення кадастрового обліку) і недостатність інформаційної бази щодо кількісного та якісного обліку земель, землеволодінь та землекористувань юридичних осіб і громадян і т.д.

Ці та інші зміни, в свою чергу, тягнуть за собою проблеми формування та регулювання функціонування землекористування як в територіальному аспекті так і практично в кожній категорії земельного фонду.

Враховуючи викладене, під **системою землекористування** необхідно розуміти **інтегральну багатofункціональну соціально-економічну та природну систему, що включає підсистеми** [95]:

❖ це вид господарського використання земельних та інших природних ресурсів (земельних ділянок як об'єкту земельних відносин), визначений у встановленому законному порядку (для будівництва, ведення сільського господарства і т.д.);

❖ це просторова одиниця – частина єдиного земельного фонду країни, надана органами виконавчої влади та місцевого самоврядування окремому суб'єкту земельних відносин для її господарського чи іншого використання, яка обмежена на місцевості, а саме із встановленими на місцевості межами;

❖ це земельна ділянка або їх сукупність як об'єкт права, елемент земельних економічних, екологічних, соціальних або (і) містобудівних, рекреаційних та інших відносин, на який суб'єкту зареєстровано право його використання з видачею кадастрового плану, де зазначені площі, розмір, лінії меж (в разі необхідності – з координатами точок повороту), термінами і видами користування і т.д.;

❖ це просторовий об'єкт системи територіального планування земле- та

природокористування;

❖ це просторовий об'єкт сільськогосподарської, містобудівної, екологічної, рекреаційної та іншої організації земельної території і господарської діяльності.

Отже, землекористування, як правило, залежить від уречевленості земельних ділянок та прав на них (*матеріальний та нематеріальний актив*), термінів дії і видів прав та якості їх захисту, виду господарської діяльності залежно від режиму використання (*цільового, функціонального*) земельних та інших природних ресурсів, її ефективності, існуючого інституціонального (*законодавчо-нормативного, організаційно-управлінського та іншого*) середовища, просторових характеристик і багатьох інших факторів.

Таким чином, **система землекористування** в загальному сенсі є надзвичайно складним поняттям. З точки зору **економіки** вона розглядається в зв'язку з реальним місцем розташування, формами та видами прав власності, формами землекористування (*господарювання*), земельними економічними відносинами, характером привласнення прибутку (*земельної ренти, доходу*), ефективністю управління землекористуванням і господарського використання землі та інших природних ресурсів і майна як економічного активу та капіталу.

**Юриспруденція** встановлює правові характеристики системи землекористування, режиму використання і охорони земель та інших природних ресурсів, що невіддільні від земельної ділянки, економічного обігу прав власності на землю і інші природні ресурси, які знаходять своє відображення в нормативній законодавчій базі, обов'язковій для виконання всіма суб'єктами системи землекористування.

**Екологічні вимоги** формують наукову основу раціонального землекористування та природокористування в цілому на основі забезпечення вимог збереження стійкості навколишнього середовища, його здатності до саморегуляції, відновлення початкового стану системи і ін.

Враховуючи викладене, під **системою землекористування** необхідно розуміти **інтегральну багатофункціональну соціально-економічну та природну систему, що включає підсистеми** [95]:

1) землекористування сформоване у виді земельної ділянки або їх сукупності, яке характеризується правами володіння, користування, розпорядження та іншими видами «пучка» прав як матеріальний актив і речова складова земельного капіталу;

2) землекористування сформоване у виді прав володіння, користування, управління (*за виключенням розпорядження*) земельними та іншими природними ресурсами в межах земельної ділянки або їх сукупності та територій, як нематеріальний актив і інтелектуальна складова земельного капіталу;

3) землекористування як процес організації використання і охорони земель та інших природних ресурсів, що результатуються у виді земельної, екологічної та містобудівної ренти і є оціночною складовою економічного активу та функціональною

земельного капіталу;

4) державна реєстрація земельних ділянок та прав на них а також територіальних та індивідуальних, по відношенню земельних ділянок, обмежень у використанні земель та інших природних ресурсів, що сформовані в процесі землеустрою та землевпорядкування.

#### **5.4. Земельно-кадастровий облік як інформаційна база управління земельними ресурсами та землекористуванням**

В системі управління земельними ресурсами та землекористуванням важливу роль відіграє державний земельний кадастр (ДЗК). Він дозволяє здійснювати ряд важливих дій в наступних сферах.

***В сфері правових відносин*** – забезпечення державної реєстрації земельних ділянок та прав на них, угод з ними, формування впевненості власників ділянок і землеволодільців в своїх правах на земельні ділянки та іншу нерухомість, розмежування прав власності на земельні ділянки між державної, комунальної та приватної власності.

***В сфері економіки*** – забезпечення надходжень земельних платежів до бюджету територій і розширення бази оподаткування, проведення нормативної грошової оцінки земель та балансової вартості землекористування, інформаційна підтримка ринкового обороту землі, вдосконалення механізму оподаткування землі та іншої нерухомості шляхом встановлення залежності платежів від ринкової вартості і прибутковості використовуваних земельних ділянок та об'єктів нерухомості, зменшення кількості суб'єктів земельних відносин, що користуються незаконними або необґрунтованими пільгами, збільшення вартості основних фондів підприємств, захист їх від інфляції.

***В сфері використання земель та управління земельними ресурсами*** – надання повної та достовірної інформації для планування і управління земельними ресурсами і землекористуванням територій на базі даних кількісного і якісного обліку земель (*який в Україні станом на 2021 р. відсутній*); забезпечення міжвідомчої взаємодії при формуванні об'єктів нерухомості; проведення державного контролю та моніторингу за станом і використанням земель, забезпечення територіально-просторового планування та функціонального зонування земель за типами (підтипами) землекористування та іншого, створення механізму вилучення (викупу) земель для суспільних потреб.

***В сфері формування земельного ринку*** – створення необхідних умов для функціонування ринку; управління нерухомим майном, що перебуває у державній та муніципальній власності; вдосконалення процедур закріплення прав на займані будівлями ділянки та ін.

***У сфері забезпечення стійкості землекористування*** – забезпечення стійкості прав суб'єктів земельних відносин на дану ділянку, стійкості його господарського використання, територіальної (просторової), економічної і екологічної стійкості.

**В сфері розвитку банківського сектора і страхування** – забезпечення розвитку іпотечного кредитування під заставу земельних ділянок, страхування прав власності на нерухомість, саморегулювання механізмів взаємодії банків, оцінювачів, ріелтерів, страховиків та інших учасників земельного ринку та іншої нерухомості, на основі надання юридично значимої інформації з ДЗК.

**В сфері інвестиційної політики** – створення сприятливих умов для залучення прямих інвестицій, включаючи іноземний капітал, а також використання іпотечного кредитування як одного з джерел фінансування інвестиційних проєктів.

**В сфері житлової політики та реформування житлово-комунального господарства** – обґрунтування диференціації ставок оплати житла залежно від його якості та місця розташування, підтримка створення та функціонування товариств власників житла (кондомініумів), а також передача прав власності на об'єкти відомчого житлового фонду в комунальну власність.

**У галузі інформаційних послуг** – надання законодавчим і виконавчим структурам, судам, банкам, будь-яким юридичним і фізичним особам достовірної земельно-кадастрової інформації, визнаними державою достовірними відомостями про об'єкти обліку, інформаційне забезпечення геодезичних, землевпорядних та інших робіт, а також інформаційна підтримка інших відомчих реєстрів та кадастрів.

**У галузі соціальної політики** – забезпечення земельними ділянками громадян, створення нових робочих місць, розвиток соціальної та культурно-побутової інфраструктури, розвиток туризму, виведення виробничих об'єктів з центрів міст, формування нових соціальних верств.

Згідно статей 197- 203 закону України «Про державний земельний кадастр» [46] складовими частинами державного земельного кадастру є: кадастрове зонування, кадастрові зйомки, бонітування ґрунтів, економічна оцінка земель, грошова оцінка земельних ділянок, державна реєстрація земельних ділянок, облік кількості та якості земель. Для забезпечення управління земельними ресурсами та землекористуванням необхідною інформацією, найбільш інституціонально проблемними є облік кількості та якості земель і державна реєстрація земельних ділянок. Зокрема,

Основними законодавчими актами, які станом на 2021 р. регулюють питання щодо обліку кількості земель у Державному земельному кадастрі – є Земельний кодекс України [12], Закон України «Про Державний земельний кадастр» від 07.07.2011 № 3613-VI (набув чинності з 01.01.2013) [46], Закон України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» від 01.07.2004 № 1952-IV [47], Постанова КМУ «Про затвердження Порядку ведення Державного земельного кадастру» від 17.10.2012 № 1051 [53], Постанова КМУ «Про інформаційну взаємодію органу, що здійснює ведення Державного земельного кадастру, та органу державної реєстрації прав» від 22.02.2012 № 118 [59], Наказ Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України 30.12.2015 № 337 «Про

затвердження форм адміністративної звітності з кількісного обліку земель (форми №№ 11-зем, 12-зем, 15-зем, 16-зем) та Інструкцій щодо їх заповнення» [55]. До 2016 р. облік кількості земель вівся територіальними органами земельних ресурсів згідно з Інструкцією із заповнення державної статистичної звітності з кількісного обліку земель – форми №№ 6-зем, ба-зем, бб-зем, 2-зем (інструкція затверджена наказом Державного комітету статистики України від 05.11.1998 № 377) [56].

Тільки впорядкований та законодавчо унормований процес здійснення обліково-реєстраційної діяльності може стати запорукою ефективного управління земельними ресурсами та землекористуванням. У контексті сказаного доречно зазначити, що станом на 2021 р., на жаль, в Україні відсутнє законодавчо-правове визначення обліку земель. Однак у науковій літературі трапляються різні позиції стосовно визначення цього терміна, серед яких можна виділити думку О.В. Сакаль [69, с. 57]. Зокрема, вона визначає земельний облік як спеціальну управлінську функцію, яка є істотним елементом механізмів земельного адміністрування, що здійснюється з метою забезпечення оптимального використання та охорони земель будь-якого цільового призначення незалежно від форми власності та господарювання.

Відповідно до статті 203 Земельного кодексу України [12], існує як кількісний облік (*зазначається, наприклад, склад земельних угідь*), так і якісний (*певні характеристики земельних угідь за природними властивостями, ступенем техногенного забруднення ґрунтів та ін.*). Деталізацію та конкретизацію положень щодо обліку земель, закріплених Земельним кодексом України, здійснює Закон України «Про Державний земельний кадастр» [46], який визначає правові, економічні та організаційні основи діяльності у сфері Державного земельного кадастру. Згідно цього Закону метою обліку земель та державної реєстрації земельних ділянок є забезпечення необхідною інформацією органів державної влади та місцевого самоврядування, зацікавлених організацій, підприємств й установ, громадян з метою регулювання земельноправових відносин, раціонального землекористування й охорони земель, визначення цінності земель як цілісної складової частини природних ресурсів та розміру плати за землю, контролю за охороною і використанням земельних ресурсів, економічного й екологічного обґрунтування проектів землеустрою і бізнес-планів.

Основним елементом обліку земельних ресурсів є вид земель (угіддя), окремі ділянки, які є одиницями рахунку при земельному обліку з метою отримання загальних даних за цільовим призначенням та видами використання земель в межах певної категорії, землеволодіння та землекористування тощо. Виходячи із цього, основними завданнями земельного обліку можна вважати:

► отримання, проведення систематизації та аналізу правового статусу і режиму використання земель та інших природних ресурсів і майнових об'єктів, що наявні (розташовані) на земельній ділянці;

► визначення кількісно-якісних показників земель (*земельних угідь та*

функціонального використання) й надання необхідних даних про земельні та інші природні ресурси;

► отримання, проведення систематизації та аналізу правового статусу і режиму територіальних обмежень у використанні земель та інших природних ресурсів;

► внесення первинних даних у земельно-облікові документи та виготовлення земельно-облікових планових матеріалів.

Отже, від ефективності обліку, достовірності і правильності інформаційної бази залежить результативність управління. При цьому облік кількості та якості земель і земельних ділянок залежить від таких складників:

1) збір даних про земельні ресурси, земельні ділянки та землеволодіння і землекористування;

2) формування і створення інформації, придатної для передачі по каналах зв'язку в керуючу систему та/або обробки в автоматизованому режимі;

3) своєчасна та безпечна передача достовірної інформації про земельні ресурси (ділянки) [70, с. 24].

На жаль, станом на 2021 р. в Україні такий облік відсутній, що обумовлює низьку ефективність управління земельними ресурсами та землекористуванням.

Згідно статті 1 закону України «Про державний земельний кадастр» [46] державна реєстрація земельної ділянки – це внесення до Державного земельного кадастру передбачених цим Законом відомостей про формування земельної ділянки та присвоєння їй кадастрового номера. Згідно статті 15 вказаного закону до Державного земельного кадастру включаються такі відомості про земельні ділянки: кадастровий номер; місце розташування; опис меж; площа; міри ліній по периметру; координати поворотних точок меж; дані про прив'язку поворотних точок меж до пунктів державної геодезичної мережі; дані про якісний стан земель та про бонітування ґрунтів; відомості про інші об'єкти Державного земельного кадастру, до яких територіально (повністю або частково) входить земельна ділянка; цільове призначення (категорія земель, вид використання земельної ділянки в межах певної категорії земель); склад угідь із зазначенням контурів будівель і споруд, їх назв; відомості про обмеження у використанні земельних ділянок; відомості про частину земельної ділянки, на яку поширюється дія сервітуту, договору суборенди земельної ділянки; нормативна грошова оцінка; інформація про документацію із землеустрою та оцінки земель щодо земельної ділянки та інші документи, на підставі яких встановлено відомості про земельну ділянку.

Проте, станом на 2021 р., в органах Державної служби геодезії та кадастру простежується відсутність повної і необхідної інформації визначену статтею 15, а також про значну частину земель. Водночас поряд із цим більшість наявних відомостей про земельні ділянки є викривленими. Про вказаний факт свідчать дані моніторингу земель [31]. Так, згідно збору даних (січень 2013 – червень 2015 рр.) було виявлено 69 районів,

в яких площа зареєстрованих земель перевищувала площу, зафіксовану формою 2-зем, а також загальна площа зареєстрованих земель у державному земельному кадастрі становила 41,8 млн га. Це свідчить про те, що у державному земельному кадастрі відбувається не тільки реєстрація нових земельних ділянок, але й виправлення помилок. Результатом є ліквідація частини дублювань, перетинів та інших топологічних помилок. Згідно з Публічним звітом Держгеокадастру за 2017 рік [17], упродовж року було проаналізовано та виправлено відомості про 1,3 млн земельних ділянок. З урахуванням імовірних помилок, загальна площа зареєстрованих земель складає приблизно 31,1 млн га земель. Із них приватної власності – 24,3 млн га (78,0%), державної – 6,4 млн. га (20,6%), комунальної – 0,44 млн га (1,4%).

Про наявність інформації про земельні ділянки в державному земельному кадастрі, які зареєстровані, можна судити за даними таблиці 5.3 [31]. Як бачимо, станом на грудень 2017 (в *послідуючі роки інформація відсутня*) по Україні було зареєстровано тільки 6,7% земельних ділянок державної власності та 5,5% – комунальної власності. Земельні ділянки у приватній власності становлять найбільший відсоток як у містах (75,5%), так і в районах (89,3%); у комунальній власності – близько 16% у містах, тоді як у районах – лише близько 4%.

Таблиця 5.3 – Кількість земельних ділянок, зареєстрованих у ДЗК, у містах та районах, за формою власності, станом на грудень 2017

Адміністративно-територіальні одиниці	Форма власності, %		
	приватна	державна	комунальна
Райони	89,3	6,5	4,2
Міста	75,5	8,0	16,5
Україна	87,8	6,7	5,5

**Примітка:** дані ДЗК до 2017 року, оскільки в *послідуючі роки інформація відсутня*

Відповідно до статті 125 Земельного Кодексу України [12], право власності (зокрема, на земельну ділянку) виникає з моменту державної реєстрації цього права у Державному реєстрі прав на нерухоме майно. Для того, щоб здійснити таку реєстрацію, слід звертатися до суб'єктів державної реєстрації прав, наділених відповідними повноваженнями, або нотаріусів. Згідно ч. 1 статті 6 Закону України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» [47], суб'єктами державної реєстрації прав є виконавчі органи сільських, селищних та міських рад, Київська міська, районні державні адміністрації; акредитовані суб'єкти та державні реєстратори прав на нерухоме майно, визначені пунктами 1 та 2 ч. 1 статті 10 Закону. Для державної реєстрації права власності та права постійного користування на земельну ділянку, права на яку набуваються шляхом передачі земельних ділянок у власність або надання їх у постійне користування із земель державної або комунальної власності, подається відповідне рішення органу виконавчої влади або органу місцевого самоврядування – про передачу земельної ділянки у власність чи надання у постійне користування, або про

затвердження документації із землеустрою щодо формування земельної ділянки та передачу її у власність чи надання у постійне користування. За даними Міністерства юстиції України [31], загальна кількість зареєстрованих прав на земельні ділянки у Державному реєстрі речових прав на нерухоме майно упродовж серпня 2015 – липня 2017 року складала 3 788 987 прав (що складає 15% від загальної кількості суб'єктів, що мають право на земельну ділянку), з яких 3 057 466 – це права на сільськогосподарські ділянки (81%). Таким чином, на основі проведеного дослідження можна зробити висновок про необхідність та актуальність удосконалення інституціонального середовища інформаційної складової управління – державного земельного кадастру. Зокрема, необхідним є законодавче визначення поняття обліку кількості та якості земель, земельних ділянок, землеволодін та землекористувань, обліку територіальних обмежень у використанні земель та інших природних ресурсів, а також у земельному законодавстві повинен бути передбачений чіткий дієвий землевпорядний механізм ведення обліку та реєстрації земельних ділянок, оскільки у вітчизняних облікових стандартах відсутня чітка законодавча регламентація обліку землі. Також треба зазначити, що законодавство у сфері облікової діяльності стосовно земельних ресурсів має постійно оновлюватися, а окремі нормативно-правові акти та їх положення не повинні суперечити один одному. При цьому усі зміни до спеціального законодавства повинні мати систематичний і комплексний характер.

Ще одна інституціональна проблема обліку земель, земельних ділянок, землеволодін та землекористувань – це облік суб'єктами землекористування як процесу. Зокрема, для відображення на рахунках бухгалтерського обліку земельних ресурсів застосовується поняття «земельна ділянка», яка знаходиться у власності або користуванні суб'єкта господарювання. Одиницею обліку земельних ресурсів є окрема земельна ділянка певного цільового призначення та виду використання, площі та вартості. У нормативно-правових актах передбачено класифікацію земель лише за цільовим призначенням та угіддями. Проте, як наголошують Л. В. Коваль та А. В. Заболотчук [16], організовуючи облік земельних ділянок на підприємствах, слід враховувати основні особливості землі як об'єкта бухгалтерського обліку та економічного активу (рис. 5.2). На законодавчому рівні створено всі передумови для відображення таких земельних ділянок або їх сукупності як землекористування у бухгалтерському обліку. Так, Закон України «Про бухгалтерський облік та фінансову звітність в Україні» [43], а також П(С)БО 7 «Основні засоби» передбачає обов'язкове відображення в бухгалтерському обліку операцій із земельними ділянками, а Закон України «Про оцінку земель» [62] визначає правові засади проведення оцінки земель. Разом з тим, для цілей бухгалтерського обліку землекористування та постановки його вартості на баланс, саме в сільськогосподарських підприємствах необхідно виокремити такі 3 класифікаційні ознаки: за видами використання та угіддями, за якістю та за способом залучення (рис. 5.3).



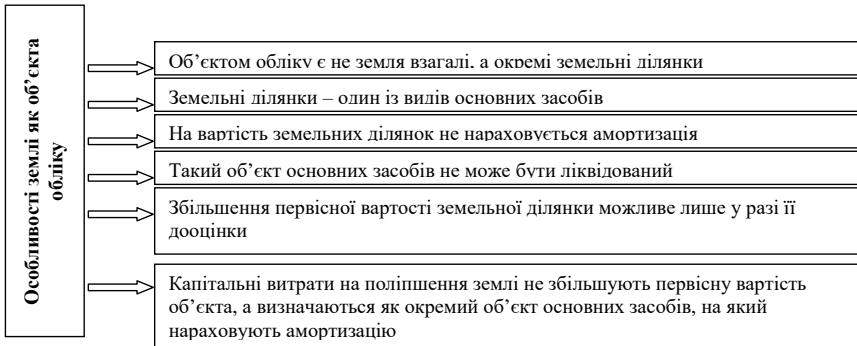


Рисунок 5.2. Особливості землі як об'єкта обліку [113]

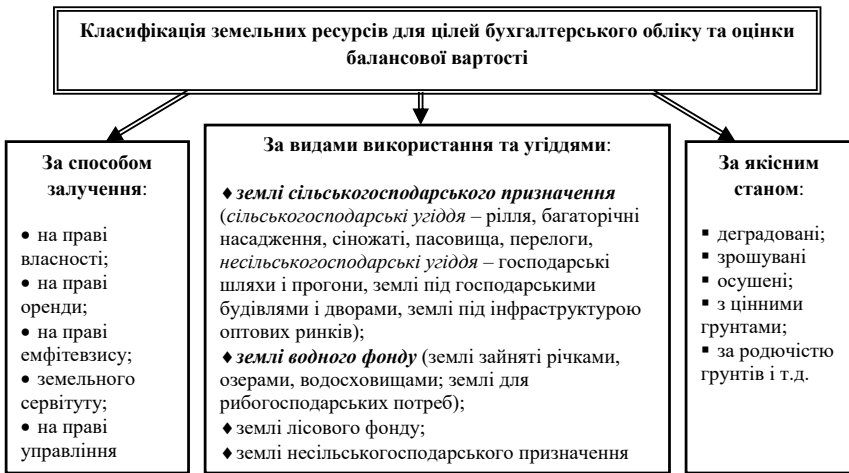


Рисунок 5.3. Класифікація земельних ресурсів для цілей бухгалтерського обліку та оцінки балансової вартості (розроблено з використанням джерела [118])

Таким чином, земельні ресурси є специфічною економічною категорією і об'єктом обліку. Управління їх використанням і охороною вимагають індивідуальних знань і підходів не тільки в правових, а і в землепорядних, економічних та бухгалтерських питаннях. Земельні ділянки виступають окремим об'єктом в бухгалтерському обліку. Проте, система їх обліку, як і в цілому землеволодіння та землекористування, станом на 2021 р. ще не зовсім відпрацьована, не розроблені і не затверджені первинні форми документів для відображення об'єктів землекористування на бухгалтерських рахунках, обмежене коло операцій із землеволодіннями сільськогосподарського призначення.

Зазначене, та інші не вирішені інституціональні проблеми вимагають удосконалення обліку земель, земельних ділянок та землеволодінь і землекористувань як економічних активів та капіталу.

Однією з передумов реалізації вищезазначеного є необхідність запровадження єдиних методологічних засад аналітичного обліку земель, земельних ділянок, землеволодінь та землекористувань. Потреба у веденні такого обліку очевидна, оскільки дані аналітичного обліку є основою у складній системі використання земельних ресурсів підприємствами, яка зводиться до наявності взаємозв'язку окремих процедур наступного виду (рис. 5.4).



Рисунок 5.4. Взаємозв'язок облікових процедур щодо використання земельних ресурсів

Необхідність організації аналітичного обліку земельних ділянок зумовлена насамперед потребою у наявності чіткої і розгорнутої інформації для ефективного збалансованого управління земельними ресурсами та землекористуванням. Таким чином, земельні ресурси є найважливішим структурним елементом цивілізації, але їх вплив на якість нашого життя розуміється і оцінюється абсолютно різними і часто суперечать

один одному способами. Меншість розбагатіла в результаті екологічно нераціонального використання і масштабної експлуатації земельних ресурсів, причому пов'язані з цим конфлікти посилюються. Світ досяг етапу, на якому ми зобов'язані усунути ці протиріччя і переглянути методи планування, використання та управління земельними ресурсами, що вимагає серйозного (*державницького*) підходу до земельного обліку. Наша здатність прийти до компромісу в масштабах великих територій в кінцевому підсумку буде визначати майбутнє земельних ресурсів – ґрунту, води і біологічного різноманіття, а також успіх або неуспіх зусиль, спрямованих на скорочення бідності, забезпечення безпеки продовольства і водних ресурсів, зведення до мінімуму наслідків зміни клімату і адаптацію до таких наслідків. Дійсно, спільне управління земельними та водними ресурсами визнано чинником, що сприяє досягненню більшості цілей щодо сталого розвитку.

Таким чином, проведені дослідження доводять про необхідність удосконалення інституціонального середовища інформаційної бази системи державного земельного кадастру. Зокрема, законодавчого визначення поняття обліку кількості та якості земель, земельних ділянок, землеволодінь та землекористувань, обліку територіальних обмежень у використанні земель та інших природних ресурсів, чіткого дієвого землевпорядного механізму ведення обліку та реєстрації земельних ділянок, оскільки у вітчизняних облікових стандартах відсутня чітка законодавча регламентація їх проведення. Виокремлена інша інституціональна проблема обліку даних об'єктів на підприємствах для цілей бухгалтерського обліку та постановки його вартості на баланс, визначено класифікаційні ознаки для сільськогосподарських підприємств за видами використання та угіддями, за якістю та за способом залучення.

Запровадження єдиних методологічних засад аналітичного обліку земель, земельних ділянок, землеволодінь та землекористувань, обмежень у використанні сприятиме створенню ефективної, достовірної і правильної інформаційної бази системи державного земельного кадастру та ефективному управлінню земельними ресурсами та землекористуванням у різних сферах та галузях України. Також треба зазначити, що законодавство у сфері облікової діяльності стосовно земельних ресурсів має постійно оновлюватися, а окремі нормативно-правові акти та їх положення не повинні суперечити один одному. При цьому усі зміни до спеціального законодавства повинні мати систематичний і комплексний характер.

Перспективи подальших розвідок полягають у науковому визначенні поняття обліку кількості та якості земель, земельних ділянок, землеволодінь та землекористувань, обліку територіальних обмежень у використанні земель та інших природних ресурсів, а також у розробленні землевпорядного механізму ведення обліку та реєстрації земельних ділянок, вітчизняних облікових стандартів регламентації аналітичного та кадастрового обліку землі.

## **5.5. Система територіально-просторового планування розвитку землекористування**

Значення і цінність земельних ресурсів можуть змінюватися в міру підвищення добробуту людей, а безпосереднє виживання перестає прямо залежати від земельних ресурсів. Більш того, ставлення до землі часто пов'язано з відчуттям суверенності, а також з юрисдикцією і залежить від різних форм власності та прав користування, що (в свою чергу) впливає на економічні та соціально-політичні взаємодії, а також конфлікти з іншими людьми. Всі ці фактори впливають на ставлення до землекористування, а також на способи планування використання та управління земельними ресурсами. Проте, збереження функціональності земельних ресурсів є важливим внеском у забезпечення безпеки людства: це дає доступ до продовольства і води, стабільну зайнятість і життєзабезпечення, стійкість до зміни клімату і екстремальних погодних явищ, а також (в кінцевому підсумку) соціальну і політичну безпеку.

На жаль сьогодні в Україні землю (у виді землекористування), на урядовому рівні не розглядають як земну біопродуктивну систему, що включає в себе ґрунт, рослинність, іншу біомасу, а також екологічні і гідрологічні процеси, які відбуваються всередині цієї системи». А відповідно із якістю землекористування не пов'язується комплекс безпечових загроз життєдіяльності людини.

17 червня цього року вступив у дію закон України «**Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо планування використання земель**». Цим законом внесено у Земельний кодекс України [12] (стаття 20) доповнення, що «Категорія земель та вид цільового призначення земельної ділянки визначаються в межах відповідного виду функціонального призначення території, передбаченого затвердженим комплексним планом просторового розвитку території територіальної громади або генеральним планом населеного пункту». Також внесено зміни у Закон України «Про землеустрій» [57], що «Особливим видом документації є документація із землеустрою, яка одночасно є містобудівною документацією, – комплексні плани просторового розвитку територій територіальних громад, генеральні плани населених пунктів, детальні плани територій», а містобудівна документація, є одночасно документацією із землеустрою.

Одночасно визначено, що Комплексний план просторового розвитку території територіальної громади є планувальною документацією із планування використання земель ОТГ, і який згідно статті 16<sup>1</sup>. Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» [64] розробляється на всю територію територіальної громади. Отже, в Україні надана перевага містобудівному плануванню по відношенню землевпорядного, яке за своєю суттю в основному базується на ландшафтному підході і вирішує більшість безпечових проблем життєдіяльності людей. Відповідно, постає питання, що таке територіально-просторове планування використання земель яким воно має бути?

Відзначимо, що у різних країнах, культурах і співтовариствах поняття «земля» визначається, сприймається і оцінюється зовсім по-різному. Будь-яка окремо взята ділянка землі може використовуватися для досягнення безлічі різних цілей. В цьому суть багатоаспектного характеру земельних ресурсів: там, де один бачить ландшафти, непридатні для проживання, інший відчуває себе абсолютно комфортно; там, де одні бачать дику місцевість, яку потрібно «приручити», інші помічають велич і красу, яку необхідно зберегти. Всі ці фактори впливають на ставлення до землекористування, а також на способи планування його розвитку.

В Україні територіально-просторове планування є функцією державного сектора, покликаної вплинути на майбутній розподіл діяльності на відповідних територіях залежно від наявності земельних та інших природних і людських ресурсів. Воно покликане забезпечити більш раціональну територіальну організацію використання земель і зв'язок між видами землекористування, збалансованість потреб розвитку і необхідності охорони навколишнього середовища та досягнення соціальних та економічних цілей. Територіально-просторове планування включає заходи з координації і поліпшення територіально-просторового впливу політики, що проводиться в інших галузях економіки, для більш рівномірного розподілу економічного розвитку на конкретній території, яке в іншому випадку піддавалось би впливу тільки ринковим силам. Тому, територіально-просторове планування є важливим інструментом забезпечення сталого (збалансованого) розвитку і підвищення якості життя.

Територіально-просторове планування виконує функцію регулювання земельних та екологічних відносин і функцію розвитку землекористування. Як регулюючий механізм (на місцевому, регіональному та / або національному рівнях) має визначати дозвіл на здійснення тієї чи іншої діяльності на землі; як механізм розвитку – розробляти інструменти розвитку землекористування для надання послуг та створення інфраструктури, визначення напрямку розвитку сільських та міських районів, збереження земельних та інших природних ресурсів, створення інвестиційних стимулів і т.п. зокрема:

- підвищення капіталізації та екологізації землекористування;
- покращувати доступ до інформації і знань про землю та інші природні ресурси;
- сприяти зменшенню шкоди для навколишнього середовища;
- сприяти збільшенню й охорони природних ресурсів і природної спадщини;
- сприяти збільшенню культурної спадщини як чинника розвитку;
- сприяти освоєнню енергоресурсів при дотриманні норм безпеки;
- сприяти розвитку високоякісного сталого туризму;
- зменшувати вплив стихійних лих.

Також, ефективне територіально-просторове планування допомагає уникнути дублювання зусиль різних учасників даного процесу, таких, як державні структури, комерційні забудовники, громади і приватні особи. Це має дуже важливе значення,

оскільки багато з перерахованих вище питань носять міжгалузевий характер і вимагають відповідного підходу. Оскільки територіально просторове планування є державною функцією на всіх рівнях, то необхідно забезпечити чіткий розподіл відповідальності на всіх рівнях управління. Територіально-просторове планування на місцевому рівні спирається на стратегії, розроблені як на національному, так і на регіональному рівнях.

Існують різні визначення територіально-просторового планування.

У Сполученому Королівстві уряд визначає територіально просторове планування як процес, що виходить за рамки простого планування землекористування, та який забезпечує пов'язування політики розвитку та використання земельних угідь з іншими політикою і програмами, що впливають як на характер, так і на функцію території [204]. Це включає політику, яка може впливати на землекористування, але яка не може здійснюватися виключно або в основному шляхом видачі або відмови у видачі дозволів на будову та види діяльності і яка може здійснюватися іншими способами.

У Словенії територіально-просторове планування було охарактеризовано в Законі про територіально-просторове планування [222] як міждисциплінарна діяльність, що включає планове землекористування, яке встановлює умови для розвитку і локалізації різних видів діяльності, що виявляє заходи щодо поліпшення існуючих фізичних структур і визначає умови для територіального розміщення і створення запланованих фізичних структур.

У чому важливість територіально-просторового планування землекористування для України?

Територіально-просторове планування є вкрай важливим для забезпечення економічних, соціальних і екологічних вигод шляхом створення більш стабільних і передбачуваних умов для безпеки життєдіяльності людей, інвестицій і розвитку, гарантування вигод від розвитку місцевих громад і сприяючи раціональному використанню землі та інших природних ресурсів для цілей розвитку.

Вигоди територіально-просторового планування:

Економічні вигоди:

- забезпечення більшої стабільності і впевненості при інвестуванні;
- визначення територій та земель, що відповідають потребам економічного розвитку;
- забезпечення взаємоузгодження між місцезнаходженням земель для розвитку, транспортної мережі та робочої сили;
- сприяння збереженню якості навколишнього середовища в міських та сільських районах, яке може потім забезпечувати більш сприятливі умови для інвестицій і розвитку;
- визначення типу розвитку, який задовольняє потреби місцевих громад;
- сприяння відродженню і оновленню;
- прийняття рішень більш ефективним і послідовним чином.

Громадські вигоди:

- врахування потреб місцевих громад при розробці політики;
- підвищення доступності при вирішенні питання про розвиток в нових зонах;
- підтримка розвитку місцевої інфраструктури в місцях, де її недостатньо;
- сприяння повторному використанню вільної або занедбаної землі, особливо в тих місцях, де вона робить негативний вплив на якість життя і потенціал економічного розвитку;
- допомога у створенні та підтримці сприятливого, здорового та безпечного обстановки.

Екологічні вигоди:

- сприяння відновленню та належного використання землі, будівель та інфраструктури;
- сприяння використанню раніше забудованих земель (занедбаних зон) і зведення до мінімуму розвиток незабудованих земель;
- збереження важливих екологічних, історичних і культурних цінностей;
- облік потенційних екологічних небезпек (наприклад, повені, погіршення якості повітря);
- захист і благоустрій зон відпочинку і природної спадщини;
- забезпечення доступу до зон розвитку при використанні всіх способів пересування (включаючи піші маршрути, велосипедні доріжки і громадський транспорт), а не тільки автотранспорту;
- заохочення ефективного використання енергії при плануванні і структуруванні розвитку.

Таким чином, територіально-просторове планування є важливим важелем забезпечення сталого (збалансованого) розвитку та поліпшення якості життя.

Територіально-просторове планування відіграє ключову роль в забезпеченні довгострокового плану розвитку та координації міжгалузевої політики. Воно може забезпечити бачення загального напрямку політики і програм та виявити першочерговість завдань, може допомогти уникнути дублювання зусиль різних урядових структур і може сприяти координації політики між галузями. Територіально-просторове планування може також сприяти економічному зростанню та інвестуванню при проведенні політики захисту навколишнього середовища і більш ефективного використання ресурсів.

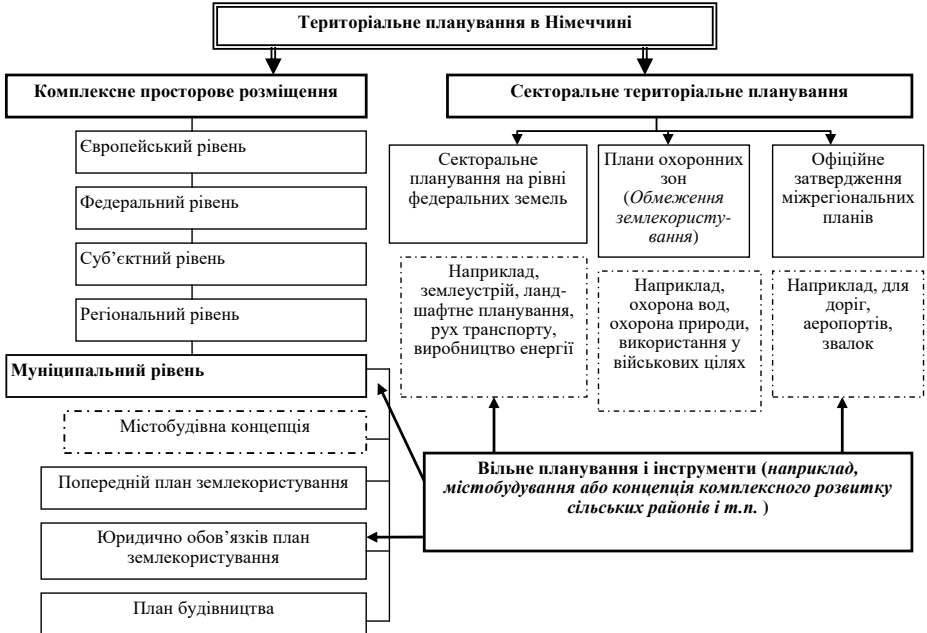
Досвід зарубіжних країн, наприклад Німеччини. В Німеччині відомо 2 види територіального планування:

1. Інтегроване і комплексне планування просторового розміщення землекористування і містобудівне.

2. Секторальне територіальне планування, що регулює питання містобудування, а також пов'язане із транспортом, інфраструктурою, водопостачанням, засобами захисту

від паводків і ландшафтним плануванням. Вимоги: секторальне територіальне планування не повинно протирічити комплексному плануванню просторового розміщення землекористування та інтегрується в нього на основі існуючого аналізу.

На рисунку 5.5 приведено структуру територіального планування [171].

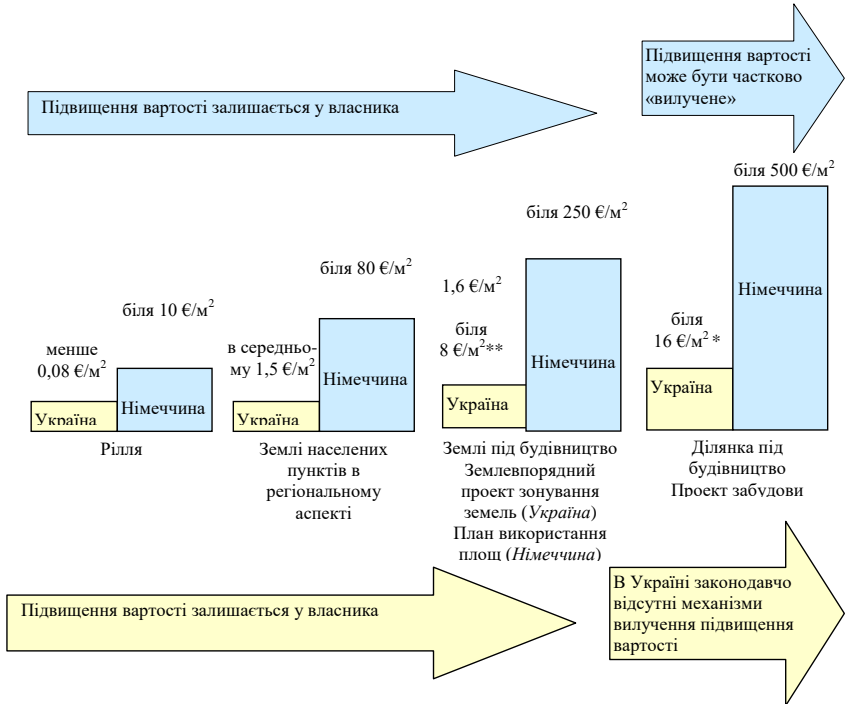


Рисунку 5.5. Структурна схема територіального планування в Німеччині [171]

Про ефективність територіально-просторового планування землекористування в Німеччині [171] та в Україні можна судити із аналізу діаграми приведеної на рисунку 5.6. Однією із причин низької капіталізації землекористування в Україні, крім низької доданої вартості, є відсутність територіального просторового планування розвитку землекористування. Оскільки існуюче містобудівне територіальне планування є не ринковим механізмом планування [107], воно практично не проводиться [67]. Разом з тим, за дослідженнями Науково-дослідного проектного центру геурбаністики та планування [20] Комплексний план просторового розвитку території територіальної громади, із запропонованим змістом в законі України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо планування використання земель» [44] в основному направлений на вирішення містобудівних потреб а питання територіально-просторового розвитку землекористування вирішує тільки частково. Так зокрема, не вирішуються питання екологічної раціональності землекористування, формування його інвестиційної привабливості та капіталізації залежно від придатності земель і цінності інших



природних ресурсів.



Рисунку 5.6. Тенденції росту вартості землі в процесі планування землекористування (схематично) в Україні та Німеччині

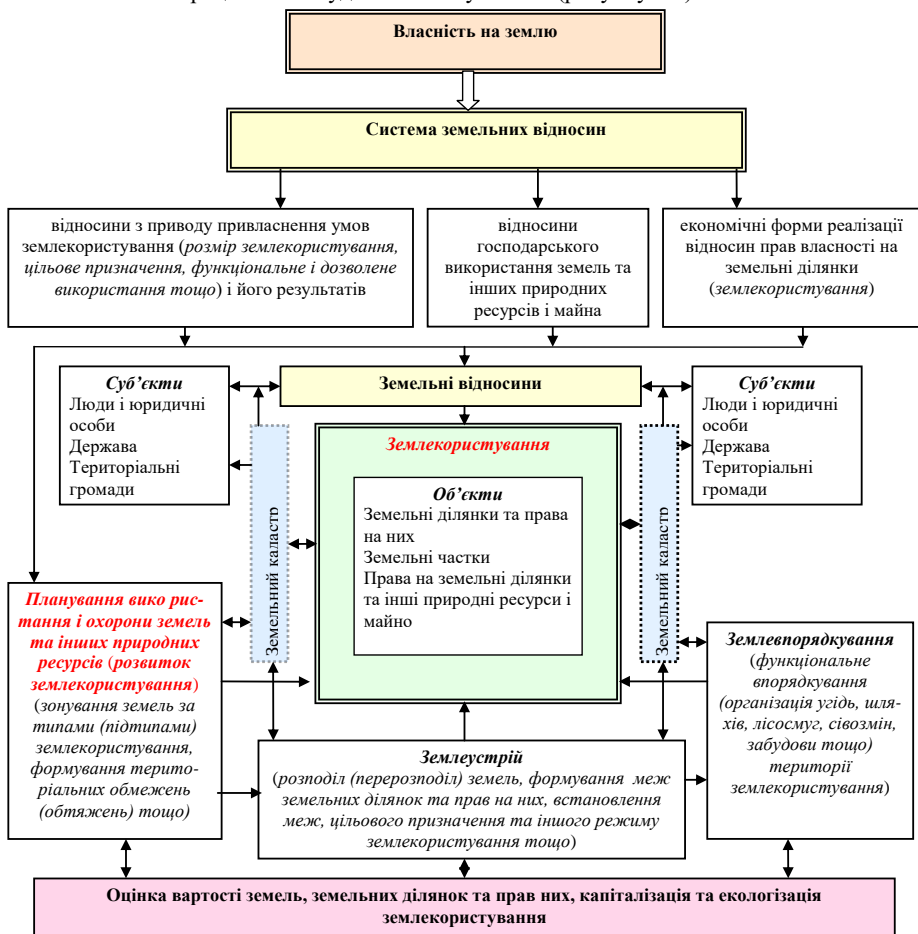
**Примітка:** \* прогнозно за експериментальними даними

Як показують наші дослідження, процес формування інвестиційної привабливості землекористування та його капіталізації і екологізації залежно від придатності земель і цінності інших природних ресурсів тісно пов'язаний із правами власності на землю та інші природні ресурси (рис. 5.7).

Як видно із рисунку 5.7 територіально-просторове планування землекористування пов'язане із економічними та екологічними відносинами власності на землю та інші природні ресурси і впливає на подальший процес землеустрою та землевпорядкування а також вартість землекористування і відповідно його капіталізацію та екологізацію.

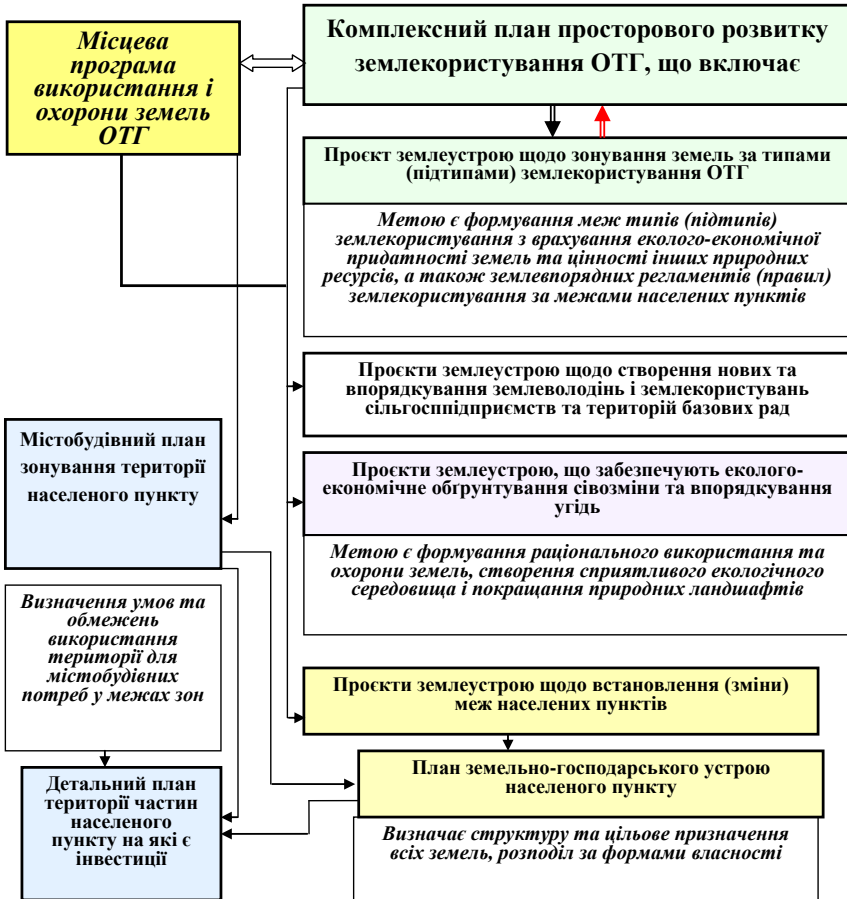
Враховуючи викладене та те, що існуюча система територіального планування використання і охорони земель і інших природних ресурсів по суті не функціонує та є транзакційно високозатратною, нами запропонована удосконалена модель інституціонального розвитку територіально-просторового планування землекористу-

вання ОТГ в інтеграції з містобудівним плануванням (рисунку 5.8). Ключове положення



Рисунку 5.7. Логічно-змістовна схема інституціональної сутності формування землекористування та його взаємозв'язку із відносинами власності на землю

у цій моделі є відмовлення від інституції Генеральних планів сільських населених пунктів та Схем планування територій ОТГ як не ринкової містобудівної документації та удосконалення інституції планувальної землевпорядної документації щодо розроблення Комплексних планів просторового розвитку землекористування ОТГ, які включають зонування земель за типами (підтипами) землекористування із врахуванням придатності земель та цінності інших природних ресурсів.



Рисунку 5.8. Логічно-змістовна модель інституціонального розвитку територіально-просторового планування землекористування

Концептуально наукове рішення щодо удосконалення інституції планування використання земель на місцевому рівні шляхом здійснення зонування земель за типами (підтипами) землекористування дасть змогу скоротити строк землевпорядного процесу щодо оформлення надання земельної ділянки із земель державної або комунальної власності із 8,5 місяців до 2,5 місяців і приватної земельної ділянки до 1–5 робочих днів та зменшити транзакційні витрати на 36 млрд. грн, за вартості одного робочого дня 12 тис. грн і розроблення близько 500 тис. проектів землеустрою в рік у цілому по країні.

Основними концептуальними положеннями закону України «Про внесення змін до

деяких законодавчих актів України щодо планування використання земель» [44] є: зонування земель в межах територій територіальних громад як просторово-територіальний захід визначення перспективи видів економічної діяльності та забезпечення якості життя населення.

Зонування земель за типами землекористування це землевпорядно-правові дії щодо розподілу земель (в межах територій рад або об'єднаних територіальних громад) на типи та підтипи землекористування в залежності від еколого-економічної придатності земельних угідь, цінності інших природних ресурсів – за межами населених пунктів та містобудівної і природно-ресурсної цінності земель і інших природних ресурсів – в межах населених пунктів [92].

В процесі зонування земель за їх категоріями та типами землекористування, залежно від рівня капіталізації, екологізації та соціальних і суспільних земельних інтересів, виділяються такі типи та підтипи землекористування [92]:

1) сільськогосподарський, який включає підтипи: польовий, ґрунтозахисний, садовий, сінокосо-пасовищний, спеціальний, змішаний, науково-дослідний, присадибний, сільськогосподарський нетрадиційний (органічне землеробство, вирощування нішових культур тощо);

2) житловий, який включає підтипи: садибний, котеджний з одно- та двох поверховою забудовою, багатопверховою забудови з трьома і більше поверхами, столичної забудови;

3) громадсько-комерційний, який включає підтипи: муніципальний з розміщенням соціально-культурних та інших громадського призначення об'єктів, комерційний – з розміщенням торгівельних та інших комерційних об'єктів, спеціальний – спеціальна забудова відповідного призначення, змішаний із змішаною забудовою;

4) заповідний, який включає підтипи: природно-заповідний, садово-заповідний, рекреаційний, науково-дослідний;

5) природоохоронний, який включає підтипи: природно-ресурсно-охоронний, біотично-охоронний, санітарно охоронний, науково-охоронний;

6) оздоровчий, який включає підтипи: природно-лікувальний, оздоровчий;

7) рекреаційний, який включає підтипи: дачний, спортивно-рекреаційний, еколого-рекреаційний, рекреаційний міської рекреації, оздоровчо-рекреаційний, мисливський;

8) історико-культурний, який включає підтипи: історичної спадщини, охоронний;

9) лісогосподарський, який включає підтипи: ресурсно-охоронний, рекреаційний;

10) лісопромисловий;

10) водогосподарський, який включає підтипи: ресурсно-охоронний, рекреаційний;

11) водопромисловий;

11) промисловий, який включає підтипи: гірничодобувної промисловості, промисловий (локальний);

12) інженерної та транспортної інфраструктури, який включає підтипи:

енергетичний; автомобільного транспорту, залізничного транспорту, морського транспорту, річкового транспорту, авіаційного транспорту, трубопровідного транспорту, міського електротранспорту, зв'язку,

13) спеціального призначення, який включає підтипи: обороно-безпековий, прикордонний, внутрішньо-безпековий.

Отже, розуміння того, що кількість земельних ресурсів, наявних в нашому розпорядженні, обмежена, а також визнання їх важливості для нашого виживання і підвищення обізнаності про темпи, з якими ми їх виснажуємо і знищуємо, сформувало абсолютно нову парадигму в публічному дискурсі. Збільшення кількості питань, пов'язаних з екологією і стійкістю природних систем та їх компонентів, пов'язане з безпекою життєдіяльності людей. Зміна клімату стало основною рушійною силою, яка впливає (і підпадає під вплив) на використання земельних ресурсів та управління землекористуванням, роблячи його зв'язок з усіма аспектами безпеки людства ще міцнішою.

Отже, планування землекористування – це не просто оцінка землі, яка може бути дуже привабливою для міських забудовників і шкідлива для сільського господарства, а й класифікація продуктивності землі та цінності інших природних ресурсів. Територіально-просторове планування в Україні є функцією державного сектора, покликаної вплинути на майбутній розподіл діяльності на відповідних територіях залежно від наявності земельних та інших природних і людських ресурсів. Воно покликане забезпечити більш раціональну територіальну організацію використання земель і зв'язок між видами землекористування, збалансованість потреб розвитку і необхідності охорони навколишнього середовища та досягнення соціальних та економічних цілей. Територіально-просторове планування землекористування охоплює всі потенційні види використання земель, включаючи землі, придатні для сільського та лісового господарства, урбанізації, природно-заповідний фонд, рекреаційне землекористування тощо. Воно виконує функцію регулювання земельних та екологічних відносин і функцію розвитку землекористування. Як регулюючий механізм (на місцевому, регіональному та / або національному рівнях) визначає дозвіл на здійснення тієї чи іншої діяльності на землі; як механізм розвитку – розробляє інструменти розвитку землекористування для надання послуг та створення інфраструктури, визначення напрямку розвитку сільських та міських районів, збереження земельних та інших природних ресурсів, створення інвестиційних стимулів та забезпечує безпеку життєдіяльності. Запропоновано логічно-змістовну модель територіально-просторового планування розвитку землекористування ОТГ в інтеграції із містобудівним плануванням. Вказана модель передбачає обов'язковість зонування земель за типами (підтипами) землекористування, що базується на придатності земель та цінності інших природних ресурсів.

## 5.6. Оцінка, оподаткування та земельний ринок

Земля є базисом, з якого країна і її громадяни можуть отримувати матеріальні цінності. Окремі власники можуть домогтися багатства через вдосконалення і розвиток в контексті поліпшень свого землекористування, а держава наповнює бюджет через плату за землю на базі землекористування. Ці два елементи взаємозалежні. Зростання вартості землекористування може привести до збільшення податкових надходжень для державного та місцевого бюджетів, а збалансована система оподаткування землекористування буде стимулювати економічне зростання і його розвиток.

Термін «вартість» має кілька значень в зв'язку із землекористуванням і його оподаткуванням. Відсутність приватної власності на землю і земельних ринків в більшості країн Центральної і Східної Європи протягом десятиліть до 1990-х років призвело до того, що цінність земель сільських районів розглядалася тільки з точки зору родючості ґрунтів і їх здатності давати врожаї. У міських населених пунктах інформація про землю була орієнтована на потреби централізованого міського планування та будівництва безкоштовного житла. У поєднанні з механізмами централізованої економіки ці підходи мали як результат дуже докладні, засновані на ґрунтах кадастри або реєстри будівель, на утримання яких витрачалося багато коштів. Проведення ринково-орієнтованих реформ мало великою мірою покласти край такого роду діяльності.

В даний час кадастри у всій Європі засновані головним чином на концепції захисту власності, підтримки прав на землю та іншу нерухомість і підтримки оподаткування землі та іншої нерухомості. Відновлення прав приватних осіб на землю і іншу нерухомість в умовах реформованої економіки призвело до оподаткування землекористування, що в свою чергу стало результатом перегляду відомостей, які більше не потрібно реєструвати. Зараз визнається, що інформацію в кадастрі слід обмежувати даними, необхідними для виконання реєстрації прав, оцінки вартості землекористування та іншої нерухомості для цілей оподаткування, сприяння активності земельного ринку і підтримки сталого розвитку землекористування.

В економіці західних країнах вартість землекористування завжди вважалася економічним поняттям, яке визначається його корисністю або її здатністю задовольняти потреби громадян, підприємств чи держави. У цьому контексті вартість відноситься до ціни, на яку найімовірніше погодяться покупці і продавці земельних ділянок, якщо вони будуть виставлені на продаж. *Вартість* – це не факт, а оцінка ймовірної ціни, яка може бути сплачена за земельну ділянку і її поліпшення в даний час. Величина вартості залежить від виду ринкової угоди, мотивів і інтересів суб'єктів-учасників.

Оцінка пов'язана з категоризацією кожного земельного об'єкта відповідно до узгодженого набором показників, що відносяться до його використання, розмірів, цільового призначення та виду використання і поліпшень; збором і аналізом потрібних ринкових даних, включаючи дані про продажну ціну, орендну плату, а також дати, на яку припадають ці цифри; визначенням вартості кожної земельної ділянки відповідно до

офіційних методик, якщо можливо, заснованих на ринковій вартості. Одним з основних вимог для ефективної і економічної фіскальної функції земельного кадастру є набір сучасних картографічних матеріалів, які дають ідентифікацію для збору і ведення оціночної інформації. Такі картографічні матеріали можуть бути невід'ємною частиною податкових облікових матеріалів або можуть бути отримані з даних, що містяться в державному земельному кадастрі. Картографічні матеріали землекористування необхідні для забезпечення того, щоб були ідентифіковані всі ділянки і щоб жодна з ділянок не була обкладена податком більше одного разу. Розміри, форма і місце розташування ділянки, як вона показана на плані використання землі, можуть бути використані в процесі сучасної оцінки. Тоді як дані про розміри і форму ділянок можуть бути відносно статичними, вартість земельних ділянок є динамічною і змінюється в часі. В результаті, вона повинна регулярно переоцінюватися.

В умовах розвитку земельного ринку великі інтервали можуть означати, що оподатковувана податком вартість буде сильно відрізнятись від поточної ринкової вартості. В умовах часткої зміни методики нормативної грошової оцінки, наприклад земель сільськогосподарського призначення, яка протягом 2016-2021 рр. двічі (2016 р. та 2018 р.) змінювалася методика та порядок нормативної грошової оцінки і сьогодні (2021 р.) підготовлено третій варіант [48; 49; 63], якість показників оцінки викликає сумніви [99; 101]. Це створило відповідні інституціональні проблеми щодо оцінки та достовірності її показників. Так, значення нормативної грошової оцінки, здійсненої за методикою 2016 р. є суттєво меншими від аналогічних, розрахованих із застосуванням методики 1995 р. [15]. Проведені дослідження [100] порівняльної продуктивності та вартості сільськогосподарських земель в Україні (за *методичним підходом запропонованим А.М. Третьяком* [74; 80]), Східній Німеччині, Франції та Польщі показують, що реальна їх вартість складала 3744 дол. США станом на 2015 р. на відміну від офіційної станом на 2020 р. – 1000 дол. США. Це відповідно зажадає створення спеціальної системи збору, аналізу, індексування та управління даними як в оподаткуванні так і на земельному ринку.

Там, де функцією оцінки є підтримка оподаткування, уряди країн залишають за собою відповідальність за забезпечення єдності підходу до податків на землю і нерухомість і гарантують право громадян на справедливе оподаткування. Цього можна домогтися за допомогою розробки моделей, методик і посібників для оцінки, які повинні дотримуватися територіальними громадами по всій країні, тим самим дозволяючи здійснювати контроль за тим, як встановлюється і публікується база оподаткування і як ведеться моніторинг функціонування земельного ринку та іншої нерухомості.

Щоб стимулювати економічне зростання, податок може бути заснований на потенціалі земельних ресурсів і іншої нерухомості, а не на поточній продажній ціні. Для країн Центральної та Східної Європи це склало проблему, тому що багато хто з давніх

жителів мають нерухомість там, що зараз є престижними місцями, але виявилися нездатними платити високі податки на нерухомість і не бажано виселятися зі своїх осель. У країнах Співдружності Незалежних Держав впровадження в оподаткування **принципу максимального і найкращого використання** викликало переміщення промислових підприємств, які історично часто розташовувалися в центрах населених пунктів; і дійсно, це часто буває однією з основних цілей запровадження податку. Країна, яка збирається ввести систему податків на землекористування на основі ринкових даних, повинна розраховувати, що такий проект займе, принаймні, п'ять-вісім років залежно від стану земельного ринку, наявності інститутів і визнання суспільством [111, с. 65].

Податкова політика повинна визначати наступне:

1). **Предмет оподаткування** це земельна ділянка, наче вона нічим не зайнята, або земельна ділянка разом з поліпшеннями. Земельні податки можуть застосовуватися до всієї нерухомості в країні, включаючи землю з поліпшеннями (такими як будівлі або частини будівель), а також до чистих земельних ділянок. Оподаткування податком не зайнятих земельних ділянок може стимулювати інвестування в її освоєнні і зростання обсягів земельних поліпшень. Якщо вводиться єдиний податок, неоподатковувану вартість об'єкта можна розрахувати у вигляді одного числа або як складені разом вартість землі і поліпшень.

2). **Методи, що використовуються при оцінці землекористування і розрахунку бази оподаткування.** Річне оподаткування землекористування, як правило, засноване на узагальненій нормативній грошовій оцінці із врахуванням ринкової вартості на певну дату того року, коли визначається розмір податку. Вартість зазвичай встановлюється методами оцінки, особливо, за допомогою аналізу витрат, доходності і капіталізації доходів. Сільськогосподарські і лісові землі повинні обкладатися податком відповідно до їх продуктивності, за величиною капіталізованої земельної ренти I [74]. Для деяких видів оподатковуваних земельних об'єктів (наприклад, промислового, природно-заповідного призначення чи водного фонду) масова нормативна грошова оцінка не може бути застосована і потрібно буде використовувати індивідуальну оцінку.

3). **Періодичність циклу переоцінки.** Доцільність та наявність ресурсів часто визначатимуть періодичність циклу переоцінки, хоча бажаний та законодавчо визначений регулярний цикл, наприклад, кожні п'ять років, як це в Україні передбачено законодавчо. Вартість землекористування змінюється в часі, і, хоча податкові органи коректують ставку податку, податок може сприйматися як нечесний і не сумісний зі зрозумілою справедливістю, якщо він не відображає поточну вартість землекористування.

4). **Виконуючий орган.** Як правило, впровадження системи оподаткування землекористування на основі даних нормативної грошової оцінки проводить міністерство фінансів. Необхідно встановити відмінність між органами, що



відповідають за нормативну грошову оцінку і збір податків. **Оподаткування – це політичний процес, а оцінка – технічне питання.** Поєднання цих функцій під одним дахом може викликати конфлікт інтересів. Делегування функції податкової оцінки місцевим органам влади також може дати ґрунт для конфлікту інтересів і збільшити витрати на оцінку в масштабі країни. У багатьох країнах органи управління земельними ресурсами відповідають за масову оцінку, але не за визначення розміру податку; вони також не збирають річні податки, хоча можуть збирати одноразові податки, такі як податок на передачу прав на землю.

5). **Одержувач податку на землю і іншу нерухомість.** Річні податки на землю і іншу нерухомість, як правило, служать доходом для органів місцевого самоврядування. В Україні податкові надходження в окремі роки ділилися між органами самоврядування і центральним урядом. Це обумовлено тим, що уряд утримує частину податку для того, щоб покрити свої адміністративні витрати чи на фінансування заходів з охорони земель національного значення. Громадськість повинна сприймати оподаткування землі і її поліпшень як соціально справедливий податок.

6). **Ставка податку.** Органам місцевого самоврядування може бути надана можливість регулювати потік своїх доходів шляхом коректування річних ставок податку в межах законодавчо визначених. Ставки податку можуть бути фіксованими або плаваючими в залежності від законодавства країни.

7). **Порядок збору податків.** Відповідальність за збір річних податків на землекористування може бути покладена або на центральні або місцеві органи управління.

8). **Порядок оскарження.** Важливо, щоб платникам податків було надано можливість захищати свої позиції, якщо вони не згодні з встановленою податковою вартістю. Повинна бути створена спеціальна система, яка дозволить вирішувати ці суперечки перш, ніж справа потрапить до суду. Платники податків повинні мати право отримати відповідне повідомлення про оцінку їх землекористування, ознайомитися з інформацією, що має відношення до бази і методів оцінки і оскаржити оцінку і точність інформації та облікових матеріалів, пов'язаних з землекористуванням та які використовуються установою, що здійснює оцінку, для визначення вартості нерухомості.

9). **Податкові пільги** можуть прийматися програми надання знижок з податку на землю у відношенні як окремих громадян, так і деяких типів землекористування. Населення з низькими доходами можуть бути нездатними платити всю суму податку землю, а продаж таких земельних ділянок може не бути виходом з положення. Можна подумати про відстрочку оподаткування для громадян похилого віку та про податкові пільги для працюючих бідняків. Такі об'єкти, як школи, лікарні, що належать державі або територіальним громадам, законсервовані будівлі, історичні місця, національні парки і заповідники, також можуть бути звільнені від податків за землю.

## **5.7. Організаційні структури управління земельними ресурсами та землекористуванням**

На законодавчому рівні сутність управління земельними ресурсами та землекористуванням визначено чинною редакцією земельного кодексу України [12]. Так, в галузі земельної політики України особливе місце належить проблемі державного регулювання земельних відносин. Згідно з Земельним кодексом України (ст. 9-14), регулювання земельних відносин покладено на сільські, селищні, міські, районні, обласні ради, Верховну Раду України. Державне ж управління в галузі використання і охорони земель згідно зі статтею 15, 151, 152 Земельного кодексу України здійснюють Кабінет Міністрів України, Уряд Автономної Республіки Крим, місцеві державні адміністрації, Державна служба України з питань геодезії та картографії (Держгеокадастр), Міністерство аграрної політики та продовольства України, Міністерство екології та природних ресурсів, Міністерство охорони здоров'я України, Державне агентство водних ресурсів України (Держводагентство) та інші уповноважені на те державні органи відповідно до їх компетенції. При цьому Держгеокадастр згідно статті 15-1 Земельного кодексу України та Указу Президента України від 13 травня 1996 р. є центральним органом державної виконавчої влади, підпорядкованим Кабінету Міністрів України, і реалізує політику у сфері земельних відносин України. У сфері судочинства контрольну діяльність здійснюють Верховний та Вищий арбітражний суди України.

Система управління земельними ресурсами та землекористуванням за змістом своїх повноважень складається з трьох блоків:

- ✚ органів законодавчої влади;
- ✚ органів виконавчої влади;
- ✚ органів прокурорського нагляду та судочинства.

Злагоджена робота відповідних органів державної влади в сукупності з управлінськими механізмами (методами, принципами, функціями управління тощо) і представлятимуть систему державного управління земельними ресурсами та землекористуванням.

Коротко зупинімося на проблемах реформування центрального органу виконавчої влади з питань реалізації земельної політики держави в галузі земельних відносин та використання і охорони земель. Для проведення земельної реформи розпорядженням Кабінету Міністрів УРСР від 20 липня 1991 р. № 124 було створено Державний комітет по земельних ресурсах. У 1992 році постановою Кабінету Міністрів України від 14 лютого 1992 р. № 73 було затверджено положення про Державний комітет по земельних ресурсах, згідно з п.1 якого було зазначено, що Державний комітет України по земельній реформі (Держкомзем України) є центральним органом державного управління, підвідомчим Кабінету Міністрів України.

Було визначено, що Держкомзем України проводить у життя державну земельну

політику в Україні щодо здійснення земельної реформи, раціонального використання та охорони земельних ресурсів.

Постановою Верховної Ради України від 13 березня 1992 року № 2200-ХІІ «Про прискорення земельної реформи та приватизацію землі» роль цього спеціального органу центральної виконавчої влади була ще посилена. Так, пунктом 6 цієї Постанови встановлювалося, що нормативні документи і вказівки Державного комітету України по земельних ресурсах з питань реформування земельних відносин, які не суперечать законодавству України, є обов'язковими для виконання місцевими органами влади і управління, власниками землі і землекористувачами незалежно від форм власності та відомчої належності.

Пізніше Указом Президента України від 13 травня 1996 року № 340/96 було затверджено нове положення про Держкомзем, яким уточнено його статус і завдання, а саме: *Державний комітет України по земельних ресурсах (Держкомзем) є центральним органом державної виконавчої влади, підпорядкованим Кабінету Міністрів України, і входить до складу агропромислового комплексу. Держкомзем реалізує державну політику в галузі земельних відносин, проводить земельну реформу. Держкомзем у межах своєї компетенції здійснює державне управління земельними ресурсами, спрямовує діяльність підпорядкованих йому державних органів земельних ресурсів з проведення земельної реформи, забезпечення раціонального використання та охорони земельних ресурсів.*

В умовах постійних змін у законодавстві зазнала низки змін і система Держкомзему, що призвело до втрати цим органом ключової ролі в проведенні земельної реформи та формуванні і реалізації державної політики в галузі земельних відносин.

Якщо на початку земельної реформи до розробки і ухвалення законодавчих та підзаконних нормативно-правових актів залучалися наукові установи, створювалися міжгалузеві робочі групи, проводилися дослідження змін та їх можливий вплив на суспільство та розвиток економіки країни, то з часом ставлення до розробки законодавчих актів змінилося. Лобювання інтересів певних впливових груп призвело до того, що у земельному законодавстві з'явилися доволі суперечливі норми.

Прикладом такого є внесення змін до Земельного кодексу щодо можливості виникнення права оренди на земельну ділянку частини дна водного об'єкта. При цьому земельна ділянка як об'єкт права виникає тільки тоді, коли межі ділянки встановлені в натурі (на місцевості), які мають бути закріплені межовими знаками, які, у свою чергу, мають передаватися розробником землепорядної документації на зберігання власнику чи користувачу такої ділянки за актом приймання-передачі. Виникає питання, як це зробити під водою?

На рисунок 5.9 приведено структуру системи органів земельних ресурсів Держкомзему України і органів місцевого самоврядування станом на 2004 рік.

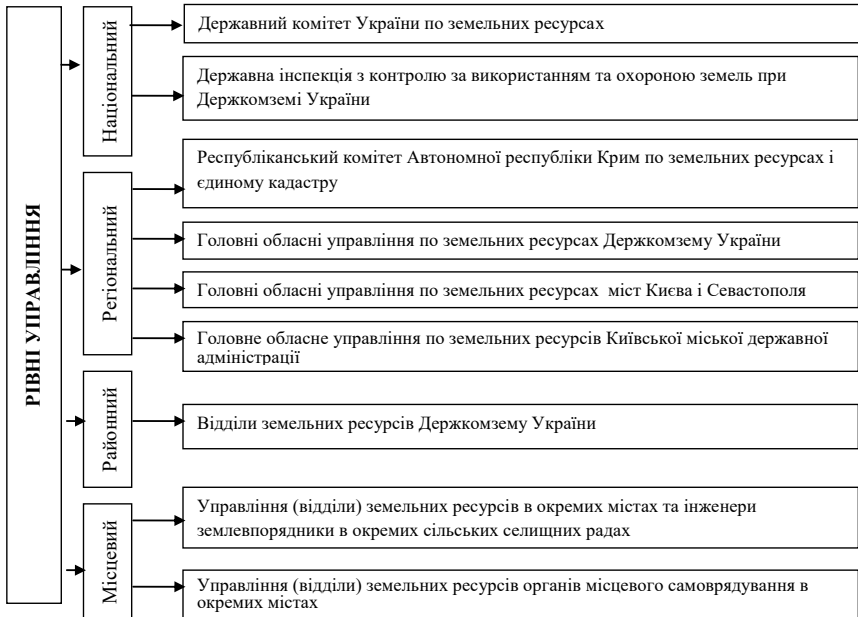


Рисунок 5.9. Структура системи органів земельних ресурсів Держкомзему України і органів місцевого самоврядування станом на 2004 рік

Враховуючи завдання та функції, визначені Земельним кодексом України та Положенням про Держкомзем України, на рисунок 5.10 показана функціональна структура Держкомзему станом на 2004 рік. В 2005 р. працювала урядова група експертів по реформуванню аграрної політики, членом якої був тодішній віце-президент Української академії аграрних наук Третяк А.М. Ним спільно із Другак В.М. було розроблено модель (табл. 5.4) реформування Держкомзему до умов, що склалися у зв'язку реалізацією нових земельних відносин, визначених земельним кодексом України (в редакції 2001 р.). Проте, політичні рішення були іншими щодо центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері земельних відносин. Зокрема починаю з 2007 року відбулося декілька реорганізацій, а саме: 13 квітня 2007 року Державний комітет України по земельних ресурсах реорганізовано в Державне агентство земельних ресурсів України; 14 квітня 2008 року знову створено Державний комітет України із земельних ресурсів; 15 липня 2013 року діяльність комітету припинено та було відновлено Державне агентство земельних ресурсів України; 10 вересня 2014 року Постановою Кабінету Міністрів № 442, Державне агентство земельних ресурсів України перетворено у Державну службу України з питань геодезії, картографії та кадастру.

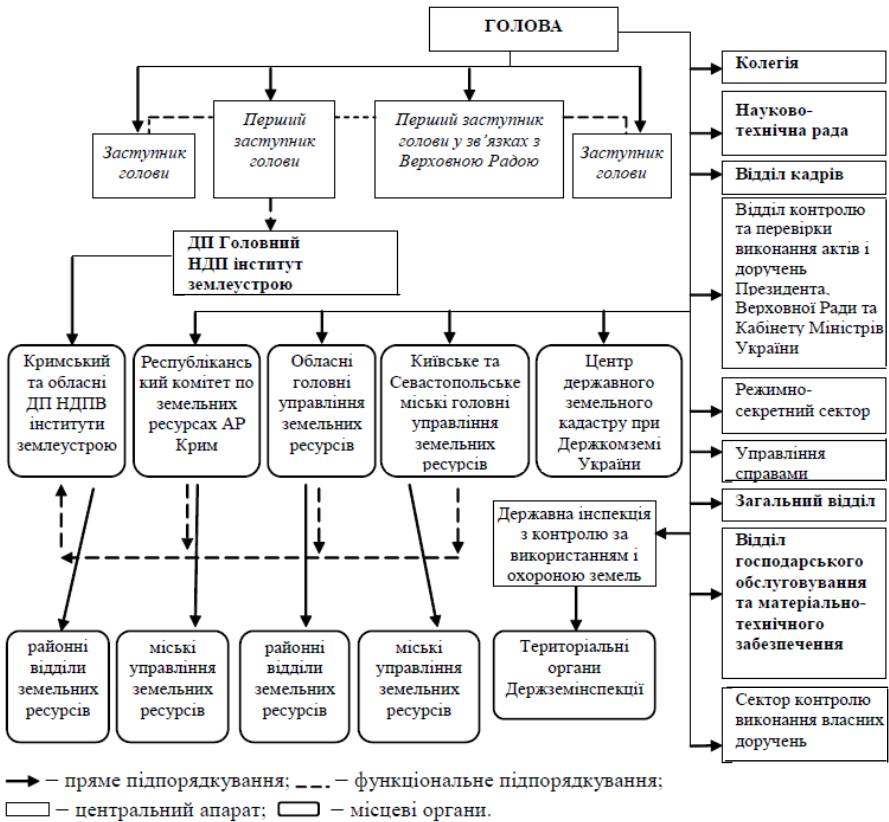


Рисунок 5.10. Структура Державного комітету України по земельних ресурсах

Таблиця 5.4 – Пропозиції щодо реформування Держкомзему України

Станом на 2004 рік	Проміжний етап реформування (авторський варіант А.М. Третяка та В.М. Другак)
<p>Державний комітет України по земельних ресурсах</p> <p><b>Функції державного управління:</b></p> <p><b>1. Земельно-регуляторна</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Формування державної політики у сфері регулювання земельних відносин, використання, охорони та моніторингу земель, ведення державного кадастру та забезпечення її реалізації;</li> <li>✓ Координація проведення земельної реформи;</li> <li>✓ Розроблення економічного і правового механізму регулювання земельних відносин;</li> <li>✓ Участь у розробленні заходів щодо розвитку ринку земель</li> </ul> <p><b>2. Контролююча</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Здійснення державного контролю за</li> </ul>	<p>Державний комітет України земельних відносин</p> <p><b>Функції державного управління:</b></p> <p><b>1. Земельно-регуляторна</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Формування державної політики у галузі земельних відносин та забезпечення її реалізації;</li> <li>✓ Координація проведення земельної реформи;</li> <li>✓ Прогнозування, планування перерозподілу земель та організації землеустрою;</li> <li>✓ Організація розроблення заходів щодо державного регулювання ринку земель та контроль за їх використанням</li> <li>✓ Організація розробки законодавчої та нормативно-методичної бази в галузі земельних відносин і контроль за їх реалізацією</li> </ul> <p><b>2. Інформаційно-аналітична</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Організація ведення державного земельного кадастру та</li> </ul>

Станом на 2004 рік	Проміжний етап реформування (авторський варіант А.М. Третяка та В.М. Другак)
<p>використанням і охороною земель</p> <p><b>3. Інформаційно-аналітична</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Організація ведення державного земельного кадастру, землеустрою</li> </ul> <p><b>Господарські функції:</b></p> <p><b>1. Виробнича діяльність</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Розроблення та участь у реалізації державних, галузевих і регіональних програм використання та охорони земель</li> <li>✓ Здійснення землеустрою та моніторингу земель</li> </ul> <p><b>2. Надання платних послуг</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Ведення Державного реєстру прав на землю та нерухоме майно</li> <li>✓ Надання додаткових платних послуг у сфері землеустрою та державного земельного кадастру</li> <li>✓ Здійснення заходів щодо розвитку ринку земель</li> </ul>	<p>моніторингу земель</p> <p><b>Інспекція державного контролю за використанням та охороною земель</b></p> <p><b>Функції державного управління:</b> <i>контролююча</i></p> <p>Здійснення державного контролю земельного кадастру та моніторингу земель</p>
<p>Державні підприємства головний та 25 регіональних Інститутів землеустрою</p> <p><b>Функції державного управління:</b></p> <p>Організація і координація наукових досліджень з проблем використання та охорони земель</p> <p><b>Господарські функції: виробнича діяльність</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Виконання науково-дослідних робіт з організації раціонального використання та охорони земель</li> <li>✓ Проведення робіт із землеустрою, моніторингу земель</li> <li>✓ Проведення земельно-кадастрових робіт та земельно-оціночних робіт</li> </ul> <p>ДП «Центр державного земельного кадастру при Держкомземі України» та його 25 філій</p> <p><b>Функції державного управління:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Ведення державного реєстру земель та іншого нерухомого майна</li> <li>✓ Ведення державного земельного кадастру</li> </ul> <p><b>Господарські функції:</b></p> <p><b>1. Виробничо-технічна діяльність</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Виконання землевпорядних та земельно-оціночних робіт, зонування земель</li> </ul> <p><b>2. Надання платних послуг</b></p> <p>Надання земельно-кадастрової інформації споживачам</p>	<p>Корпоративне науково-виробниче об'єднання з землеустрою та земельного кадастру</p> <p><i>Державні, комунальні і приватні підприємства із землеустрою</i></p> <p><b>Господарські функції: виробнича діяльність</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Розроблення та участь у реалізації державних, галузевих і регіональних програм з питань регулювання земельних відносин, використання та охорони земель</li> <li>✓ Здійснення землеустрою та моніторингу земель</li> <li>✓ Виконання науково-дослідних робіт з організації використання та охорони земель</li> <li>✓ Проведення земельно-кадастрових і земельно-оціночних робіт, зонування земель</li> </ul> <p><i>Державні та комунальні підприємства із земельного кадастру</i></p> <p><b>Господарські функції:</b></p> <p><b>1. Виробничо-технічна діяльність</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Виконання науково-дослідних робіт у сфері державного земельного кадастру, в тому числі реєстрації земель</li> <li>✓ Здійснення автоматизації державного земельного кадастру</li> <li>✓ Ведення Державного реєстру прав на землю та нерухоме майно</li> </ul> <p><b>2. Надання платних послуг</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Надання інформації споживачам у сфері державного земельного кадастру та ринку земель</li> <li>✓ Здійснення заходів щодо регулювання і функціонування ринку земель</li> </ul>

У серпні 2016 р. Кабінету Міністрів України приймає постанову «Про реформування територіальних органів Державної служби з питань геодезії, картографії та кадастру» [65], якою погоджується з пропозиціями Міністерства аграрної політики та продовольства і Державної служби з питань геодезії, картографії та кадастру стосовно того, що міжрегіональне та міськрайонні управління Служби, управління (відділи) Служби у районі, містах є структурними підрозділами відповідних головних управлінь Державної служби з питань геодезії, картографії та кадастру. Тобто відбувається ліквідація районної ланки виконавчих органів, в тому числі і з питань управління

земельними ресурсами.

16 листопада 2020 року Кабінет Міністрів України прийняв постанову від 16 листопада 2020 №1118 «Питання функціонування територіальних органів Державної служби з питань геодезії, картографії та кадастру» [38], якою постановив:

1) Ліквідувати як юридичні особи публічного права територіальні органи Державної служби з питань геодезії, картографії та кадастру за переліком згідно з додатком 1 [38].

2) Погодитися з пропозицією Міністерства розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства щодо утворення територіальних органів Державної служби з питань геодезії, картографії та кадастру як структурних підрозділів апарату зазначеної Служби за переліком згідно з додатком 2 [38].

Цією постановою головні управління у регіонах були ліквідовані і утворені просто управління Держгеокадастру в усіх регіонах України. Чисельність працівників була скорочена із 10 тис. чол. до 4317 чол. [39]. Характеристика структури апарату Держгеокадастру України станом на 2018 р. і 2021 р [35] приведено в таблиці 5.5 загальною чисельністю відповідно 274 чол. та 241 чол.

Таблиця 5.5 – Структура апарату Державної служби України з питань геодезії, картографії та кадастру станом на 2018 та 2021 роки

№	Назва структурного підрозділу у відповідний рік	Рік	К-сть од.
1	<b>Керівництво</b>	2018	<b>3</b>
		2021	<b>6</b>
2	<b>Департамент державного земельного кадастру</b>	<b>2018</b>	<b>22</b>
	<b>Департамент ведення державного земельного кадастру</b>	<b>2021</b>	<b>28</b>
3	<b>Департамент землеустрою, використання та охорони земель</b>	<b>2018</b>	<b>23</b>
		<b>2021</b>	
	Відділ землеустрою	2018	6
		2021	7
	Відділ використання земель сільськогосподарського призначення	2018	6
		2021	5
	Відділ охорони земель	2018	5
		2021	
Відділ використання земель несільськогосподарського призначення	2018	5	
	2021		
4	<b>Департамент кадрової політики та персоналу</b>	<b>2018</b>	<b>22</b>
	<b>Департамент управління персоналом</b>	<b>2021</b>	<b>21</b>
5	<b>Департамент контролю за використанням та охороною земель</b>	<b>2018</b>	<b>22</b>
		<b>2021</b>	<b>20</b>
6	<b>Департамент фінансового забезпечення</b>	<b>2018</b>	<b>23</b>
	<b>Департамент фінансового та бухгалтерського забезпечення</b>	<b>2021</b>	<b>22</b>
7	<b>Юридичний департамент</b>	<b>2018</b>	<b>29</b>
		<b>2021</b>	<b>24</b>
8	<b>Управління забезпечення діяльності служби</b>	<b>2018</b>	<b>17</b>
	<b>Департамент забезпечення діяльності служби</b>	<b>2021</b>	<b>22</b>
9	<b>Управління державної експертизи</b>	<b>2018</b>	<b>18</b>

№	Назва структурного підрозділу у відповідний рік	Рік	К-сть од.
	Департамент державної експертизи, сертифікації та нагляду у сфері землеустрою	2021	19
10	Департамент топографо-геодезичної і картографічної діяльності	2018	22
	Департамент розвитку та стандартизації Національної інфраструктури геопросторових даних	2021	21
11	Департамент міжнародної співпраці та ринку земель	2018	22
	<i>Управління ринку та оцінки землі</i>	2021	15
	Відділ ринку земель	2018	4
		2021	5
	Відділ оцінки земель	2018	4
		2021	5
	Відділ аукціонної діяльності	2018	4
		2021	
<i>Управління з питань євроінтеграції та міжнародного співробітництва</i>	2021	9	
12	Управління запобігання та виявлення корупції	2018	11
	Відділ з питань запобігання та виявлення корупції	2021	7
13	Відділ внутрішнього аудиту	2018	6
		2021	7
14	Відділ звернень громадян та доступу до публічної інформації	2018	7
	Управління по роботі із зверненням громадян та доступу до публічної інформації	2021	11
15	Відділ захисту інформації та електронного урядування	2018	8
	Управління інформаційних технологій та захисту інформації	2021	10
16	Відділ контролю	2018	5
17	Відділ матеріально-технічного забезпечення	2018	5
21	Загальний відділ	2018	5
22	Сектор архівної справи	2018	2
		2018	274
		2021	241
<b>РАЗОМ</b>			

Джерело: сформовано з використанням джерел [35; 36].

Таким чином, аналіз структури апарату Державної служби України з питань геодезії, картографії та кадастру станом на 2018 та 2021 роки дозволяє зробити висновок. Зокрема, що у період зростання тиску на земельні ресурси, негативних змін клімату та екосистем, необхідності збільшення заходів щодо боротьби з деградацією земель, а також здійснення концептуальних змін у децентралізації влади під час повного відкриття ринку земель сільськогосподарського призначення в апараті Держгеокадастру України відсутній, а саме функціональний підрозділ департамент чи управління який би здійснював державне регулювання земельних відносин. Крім того, аналіз показує, що державне адміністрування (економічне, землевпорядно-правове) щодо використання та охорони земель та координацію цього напрямку з міністерствами і відомствами органів виконавчої влади та територіальних громада буде здійснювати Департамент землеустрою, використання та охорони земель, який на жаль за розмірами менший ніж



Юридичний департамент. Крім того, відсутність ефективного механізму багаторівневого управління земельними ресурсами та землекористування призводить, в першу чергу, до дублювання компетенції органів влади в межах однієї одиниці управління. Так, за результатами аналізу розподілу відповідальностей і повноважень суб'єктів управління земельними ресурсами та землекористування сформовано матрицю відповідальності реалізації функцій та регуляторних механізмів управління (табл. 5.6).

Таблиця 5.6 – Матриця розподілу відповідальності та повноважень суб'єктів управління щодо реалізації функцій і регуляторних механізмів управління земельними ресурсами та землекористуванням

Функції та регуляторні механізми	Суб'єкти управління та їх повноваження									
	ВРУ	Центральні органи виконавчої влади								
		Органи місцевого саморядування (області, райони, сільські, селищні, міські ради)	КМУ	які забезпечують формування державної політики у сфері охорони навколишнього природного середовища, у галузі земельних відносин	що реалізують державну політику у сфері охорони навколишнього природного середовища, у сфері земельних відносин	які забезпечують формування державної політики у сфері земельного відносин	що забезпечує реалізацію державної політики у сфері земельних відносин	місцеві державні адміністрації у галузі земельних відносин	державні органи приватизації у галузі земельних відносин	Землевласники і землекористувачі (резиденти/нерезиденти)
Прогнозування розвитку землекористування	-	+	+	+	+	+	+	+	+	+
Планування розвитку землекористування	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
Оцінка ресурсу та земельної власності	-	+	-	+	+	+	+	-	+	+
Організація використання та охорони земель	-	+	+	+	+	+	+	+	+	+
Мотивація ефективного відтворення земель	-	+	+	+	+	+	+	+	+	+
Контроль використання та охорони земель	-	+	+	-	+	-	+	-	-	-
Облік земель, земельних ділянок, землеволодінь	-	+	-	-	-	-	+	-	-	+
Моніторинг використання та охорони земель, земельних відносин, форм землекористування	-	+	+	-	+	-	+	-	-	-

Джерело: доповнено авторами з використанням джерела [231]

Відмітимо також, що на сьогодні існуюча в Україні система управління коштами державного бюджету у галузі земельних відносин та організації використання і охорони

земель залишається недосконалою, хоча видатки на утримання Держгеокадастру України залишаються значними (табл. 5.7).

Таблиця 5.7 – Видатки державного бюджету виділені Державну службу України з питань геодезії, картографії та кадастру\*

Рік	Найменування згідно з відомчою і програмною класифікаціями видатків та кредитування державного бюджету								Всього, тис. дол.
	Керівництво та управління у сфері земельних ресурсів	Підвищення кваліфікації працівників в	Видача державних актів на право приватної власності на землю в сільській місцевості	Проведення земельної реформи	Створення протиерозійних гідротехнічних споруд та рекултивация порушених земель	Збереження, відтворення та забезпечення раціонального використання земельних ресурсів	Загальнодержавні топографо-геодезичні та картографічні роботи, дермакація та деплітація державного кордону	Проведення інвентаризації земель та оновлення картографічної основи Державного земельного кадастру	
2002	13341	4	0	6725	704	0	0	0	20773
2003	14632	4	0	6687	713	0	0	0	22035
2004	16220	3	764	6248	0	844	0	0	24081
2005	25858	3	877	5293	0	943	0	0	32975
2006	38007	40	2812	8377	0	953	0	0	50188
2007	45997	39	842	9708	0	1881	0	0	58467
2008	66629	39	595	13789	0	1881	0	0	82933
2009	39956	18	455	947	0	61	0	0	41437
2010	50831	17	14851	913	0	59	0	0	66671
2011	51284	15	11608	1509	0	177	0	0	64593
2012	108716	0	29208	12069	0	0	0	0	149994
2013	75961	0	13375	59624	0	0	2593	0	151553
2014	63102	0	0	1051	0	0	414	0	64567
2015	33199	0	0	2841	0	0	319	0	36359
2016	24945	0	0	1884	0	0	212	0	27040
2017	37427	0	0	3927	0	0	189	0	41542
2018	51461	0	0	16133	0	0	179	0	67773
2019	51723	0	0	8639	0	0	179	0	60541
2020	58231	0	0	2153	0	0	1333	10044	71762
2021	42543	0	0	1807	0	0	1119	8428	53897
Разом	910063	182	75388	170323	1417	6799	6537	18472	1189180
В середньому за рік, тис. дол.	47898	10	3968	8964	75	358	344	972	62588
\$/га	0,794	0,000	0,066	0,149	0,001	0,006	0,006	0,016	1,038
Грн./га (\$**=26.66)	21,16	0,00	1,75	3,96	0,03	0,16	0,15	0,43	27,65

**Примітка:** \* з вересня 2014 – Державна служба України з питань геодезії, картографії та кадастру.

\*\* курс долара взяти за 19 серпня 2021 року [27].

Джерело: складено авторами на основі Законів України «Про Державний бюджет України» за відповідний рік та курсу долара за відповідний рік [1; 27] взято за січень місяць.

Аналіз таблиці свідчить, що з прийняттям Земельного кодексу України, земельна політика не направлена на забезпечення екологічно раціонального використання земельних ресурсів. Зокрема за цей період, починаючи з 2002 року, на відтворення й раціонального використання земельних ресурсів та охорону земель витрачено 6 799 тис. дол., на будівництво протиерозійних гідротехнічних споруд і рекультивация порушених земель 1 417 тис. дол., на заходи із проведення земельної реформи та землеустрою витрачено 270 720 тис. доларів. Тобто, з періоду прийняття чинного Кодексу, а саме за 19 років, на вище вказані заходи в середньому за кожний рік витрачено 0,24 \$/га (6,48 грн./га), на управлінські структури 21,16 грн/га, тоді як від плати за землю в бюджети різних рівнів надходило в середньому 468 грн/га. Також відмітимо, що починаючи з 2012 року кошти на збереження, відтворення та забезпечення раціонального використання земельних ресурсів, Держгеокадастру України не виділялося, що говорить про неефективну політику уряду щодо управління земельно-ресурсним потенціалом, який згідно Конституції України перебуває під особливою охороною держави [22]. Це у свою чергу зумовлює економічні, екологічні проблеми, зокрема слабку капіталізацію землекористування, а відповідно і зменшує надходження від плати за землю до бюджетів.

Досліджуючи існуючу інституціональну структуру управління земельними ресурсами та землекористуванням в Україні, потрібно відмітити, що вона багаторівнева і складна з точки зору ефективного (дієвого) управління. Це обумовлено тривалим періодом структурної перебудови від централізовано-планової національної економіки до децентралізованої, орієнтованої на ринок, а також впливом динаміки політичних змін і відсутністю єдиного бачення результатів інституціональних трансформацій. В період трансформаційних змін назріла необхідність виробити з боку держави земельну політику, в якій були б чітко встановлені цілі, пріоритетні завдання та інструменти регулювання земельних відносин і адміністрування землекористування, реалізація яких дозволить докорінно змінити вектор їх розвитку з орієнтацією на збереження і примноження земельного потенціалу країни як на середньострокову, так і на більш віддалену перспективу.

Таким чином, у період зростання тиску на земельні ресурси, негативними змінами клімату та екосистем, необхідністю збільшення обсягів щодо боротьби з деградацією земель, здійснення концептуальних змін у децентралізації влади та повне відкриття ринку земель сільськогосподарського призначення проходять суттєві негативні інституціональні зміни в системі державного управління земельними ресурсами та землекористуванням.

## РОЗДІЛ 6.

# ОСНОВНІ МЕТОДИ ТА ІНСТРУМЕНТИ УПРАВЛІННЯ ЗЕМЛЕКОРИСТУВАННЯМ

### 6.1. Основні засади визначення методів управління землекористуванням

Визначення методів управління є центральним питанням теорії і практики управління земельними ресурсами та землекористуванням. Кожен з методів управління земельними ресурсами та землекористуванням формує сукупність заходів, систему інструментів, склад і зміст яких формують специфічні для даного методу завдання, а також визначають інструменти їх вирішення. Це дозволяє кожному окремому методу управління бути відносно відокремленим напрямком управлінської діяльності в галузі використання та охорони земельних ресурсів.

**Метод** (від грецького μέθοδος – «шлях крізь») – систематизована сукупність кроків, які потрібно здійснити, щоб виконати певну задачу чи досягти певної мети [41]. Поняття тотожне алгоритму дій і технологічному або землевпорядному процесу в управлінні земельними ресурсами та землекористуванням. Рішення таких стратегічно важливих проблем, як охорона земель, організація раціонального їх використання, досягнення стійкої екологічної та продовольчої безпеки, можливо шляхом як удосконалення адміністративних (*землевпорядно-правових та організаційно-землевпорядних*) методів управління, що виявляються в прямому законодавчому або дозвільному впливі на користувачів земельних ділянок з боку державних та самоврядних органів, так і формування ефективної системи економічних важелів, які забезпечують охорону прав суб'єктів земельних відносин на землі, створення умов рівноправного розвитку різних форм господарювання на землі, формування і розвиток земельного ринку.

Об'єктивною основою організації і здійснення управління земельними ресурсами та землекористуванням є власність, економічні, природні, соціальні та інші закони. Цілі управління мають бути основоположними при визначенні методів управління земельними ресурсами та землекористуванням. Крім того, наявність двох взаємопов'язаних форм екологічно раціонального використання землі, таких як організація (*опосередкована форма*) і здійснення її господарської експлуатації (*пряма форма*) впливають на вибір методу управління. При цьому для управління земельними ресурсами та землекористуванням методами регулювання земельних відносин та адміністрування землекористування не обійтися.

Метод землевпорядного проектування є відносно самостійним напрямком з організації раціонального використання земельних ресурсів. При цьому окремі заходи з використання землі, пов'язані з прямим біотехнологічним впливом на землю і

продуктивною працею людини, що здійснює цей вплив не відносяться до методу землевпорядного проектування.

Цей метод особливо актуальний станом на 2021 р. коли земельна реформа є не завершеною. Наприклад, А.М. Третяк впевнений, що таких земель, які необхідно найближчим часом передати в комунальну власність органам місцевого самоврядування, не менше 15 млн. гектарів. І це не тільки сільськогосподарські землі, а й лісові, водні та інші території. Хто заважає створювати, наприклад, лісові ферми, як це робиться в Канаді, Швеції, Фінляндії, США, особливо у степових районах у зв'язку із зміною клімату? Це буде набагато ефективніше, ніж якщо вони не використовуються зовсім, у зв'язку із відсутністю зрошення. Лісові ферми грають там значну роль в системі боротьби із опустелюванням та комплексного ведення лісового господарства на своїй землі. Тут без методу землевпорядного проектування не обійтися.

Відомо, що без обліку земель [97], який в Україні після 2016 р. детально не ведеться, не можна проводити зонування земель за типами (підтипами) землекористування, планувати ефективне використання землі та інших природних ресурсів та їх оцінку, а відповідно і охороняти їх, як це передбачено Конституцією України і земельним законодавством.

Ще один приклад ефективного управління земельними ресурсами методом землевпорядного проектування. Так в Китаї, де однією з найважливіших функцій міністерства земельних і природних ресурсів, створеного ще в 1998 році, є збір ренти за використання ресурсів, нормативно-правове регулювання та контроль за використанням цих коштів. Ці заходи дозволяють державі використовувати переваги вільного ринку, а суспільству – максимально виключити негативні антисоціальні явища, які процвітають при приватизації земельної ренти. Це для України, де 49% державної та комунальної власності, дуже важливо. Головний земельний документ в Китаї – **генеральний план використання землі**, а за українськими поняттями, це план землеустрою, який складається на всю територію країни і її регіони, всенародно обговорюється, законодавчо стверджується і підлягає обов'язковому виконанню. У ньому проводиться зонування землекористування із зазначенням цільового призначення кожної ділянки і її оцінкою. Всі показники вносяться в єдину земельно-інформаційну систему, куди може вільно звернутися будь-який громадянин або юридична особа. Вибравши необхідний варіант, він направляє запит до владних структур, які в установленний термін зобов'язані прийняти відповідні рішення. Роль чиновників – всього лише підготувати відповідне рішення. У Китаї працюють близько 200 тис. землевпорядників, з них в сфері послуг 90%, решта за рахунок бюджету [18]. В Україні все навпаки. Потребують перегляду і умови надання земельних ділянок у власність або оренду, як за термінами, так і по порядку оформлення. У країні відсутній чіткий обов'язок органів місцевого самоврядування формувати земельні ділянки з урахуванням комплексного освоєння територій. Бюджетні витрати на це не передбачаються, іноді, мабуть, і спеціально.

Мається на увазі весь процес оформлення – від вибору ділянки та прийняття рішення до її внесення у земельний кадастр та реєстрації права.

Земельний капітал – найнадійніше джерело інвестицій. Його розміри в багатьох країнах становлять понад третину валового внутрішнього продукту, а в місцевих бюджетах – більше половини. Чи треба це Україні? Відповідь однозначна: «Треба». Так чому ж він не працює? Адже тільки при будівництві житла земельну фактор становить майже половину його вартості. Чи це не резерв, використовуючи який можна як мінімум в два рази знизити вартість житла і зробити його доступним для більшості громадян. Разом з тим, в Україні одна із великих для країни і громадян проблем – це використання землі під будівництво житла. Тому необхідно щоб держава поставила мету в найближчі роки забезпечити надання комфортабельного і доступного житла всім українським сім'ям які його потребують. Очевидно, що за допомогою точкової забудови цю проблему не вирішити. Потрібно переходити до комплексного освоєння територій, як сільській, так і приміських, що потребує розроблення Комплексних планів просторового розвитку землекористування об'єднаних територіальних громад (ОТГ) [102]. При цьому активніше потрібно розвивати малоповерхове будівництво.

Отже, найважливім напрямом подальшого розвитку систем управління земельними ресурсами та землекористуванням в Україні має бути створення системи методів та інструментів управління на підставі використання світового, особливо європейського, передового досвіду. До того ж Євроінтеграція України потребує впровадження європейських стандартів управління земельними ресурсами. Враховуючи світовий досвід, можна стверджувати, що створення системи методів та інструментів управління в Україні призведе до розв'язання зазначених у попередніх розділах проблем управління земельними ресурсами та землекористуванням.

## **6.2. Метод та інструменти регулювання земельних відносин**

Регулювання земельних відносин це не тільки один із механізмів а і методів управління земельними ресурсами та землекористуванням, що реалізуються з урахуванням інтересів власників землі та землекористувачів.

Управління володінням і користуванням земельними ресурсами є ключовим елементом у визначенні того, чи можуть люди, громади та інші користувачі отримати права і пов'язані з ними обов'язки використовувати і контролювати земельні та інші природні ресурси, і якщо так, то яким чином. Багато проблем володіння і користування землею та іншими природними ресурсами виникають через неефективне регулювання, а успіх спроб розв'язати ці проблеми залежить від якості регулювання. Неефективне регулювання негативно впливає на соціальну стабільність, стале використання землі та інших природних ресурсів, інвестиції та економічне зростання.

Комітетом з всесвітньої продовольчої безпеки (КВПБ) розроблені добровільні

керівні принципи відповідального регулювання питань володіння і користування земельними, рибного і лісового ресурсами в контексті національної продовольчої безпеки [6] Дані Керівні принципи спрямовані на

1). Поліпшення управління володінням і користуванням (у нашому дослідженні земельними відносинами) шляхом надання напрямних вказівок та інформації з міжнародно визнаною практиці щодо систем, що відповідають за права користування, управління і контролю над земельними, рибними і лісовими ресурсами;

2). Сприяння вдосконаленню і розробці політичних, правових і організаційних механізмів, що регулюють весь діапазон прав володіння та користування цими ресурсами;

3). Підвищення прозорості та покращення функціонування систем володіння і користування;

4). Зміцнення потенціалу та вдосконалення діяльності закладів і виконавців, судових органів, місцевих органів влади, організацій фермерів і дрібних виробників, рибалок та лісокористувачів, скотарів-кочівників, громад корінних народів та інших громад, громадянського суспільства, приватного сектора, наукових кіл і всіх осіб, зайнятих в сфері регулювання питань володіння і користування (*земельних відносин*), а також на сприяння співробітництву між зазначеними суб'єктами.

• Розділ, що присвячений регулюванню питань земельних відносин розглядає їх в контексті обліку прав володіння та користування, оцінки, оподаткування, регульованого територіального планування, вирішення спорів щодо володіння і користування і транскордонних питань. Для України найбільш гострими та не врегульованими питаннями є **облік прав володіння та користування та регулювання територіального планування** [77; 97; 102], сучасна теорія земельного адміністрування [250] забезпечує регулювання земельних відносин чотирьох видів (рис. 6.1): відносинами власності на землю; відносинами оцінки земель, земельних ділянок та землекористування; відносинами використання землі (*землекористування*); відносинами розвитку (*планування*) землекористування.

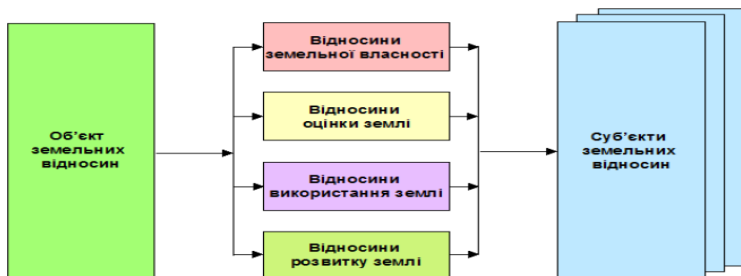


Рисунок 6.1. Види земельних відносин у проблемній сфері адміністрування землекористування

У системі адміністрування землекористування ці чотири види земельних відносин є взаємозалежними один від одного і взаємодіючими один з одним. До однієї земельної ділянки як об'єкта земельних відносин можуть бути визначені чотири види земельних відносин. З одним об'єктом земельних відносин можуть бути пов'язані один або кілька суб'єктів земельних відносин через чотири види земельних відносин.

Розглядаючи теорію земельної ренти як складову економічних відносин між землевласниками і землекористувачами, ми зупинимося на процесах, що відбуваються в галузі розвитку земельних відносин. Сьогодні суб'єктами земельних відносин в країні є, перш за все, виробники сільськогосподарської продукції. Такими слід розглядати всі форми існуючих сільськогосподарських організацій (сільськогосподарські товариства, державні сільськогосподарські підприємства, сільськогосподарські кооперативи та ін.) І їх об'єднання незалежно від форми власності; фермерські та особисті селянські господарства, індивідуальні підприємці і приватні підсобні господарства громадян, садівників, а також органи виконавчої влади та територіальні громади. Земельний кодекс України ділить суб'єкти земельних відносин на власників земельних ділянок, землекористувачів, орендарів і власників сервітутів. Їх правовий статус засвідчується спеціальними документами – на право власності; постійного користування, а також договорами на право оренди [12]. На рисунку 6.2 приведені основні елементи земельних відносин. В управлінні земельними ресурсами та землекористуванням об'єкт управління асоціюється із поняттям власності (property) щодо земельної ділянки як нерухомості. Земельний об'єкт, до якого юридичні права можуть бути приєднані, особливо права власності, називають нерухомим майном, нерухомістю, нерухомою власністю, реальною власністю (real property) [250]. Як нами було відмічено у розділі 2 в Україні нерухоме майно трактується по іншому ніж в зарубіжних країнах. У цьому зв'язку для земельних відносин ключовим поняттям є земельна ділянка, інші природні ресурси, нерухомі речі, що невіддільні від неї. У більшості країн власником землі вважають особу, чие ім'я зареєстровано в реєстрі як власник у відсутності будь-яких доказів зворотного.

Суб'єктами земельних відносин є особи, наділені чинним законодавством правами та обов'язками, що достатні для участі в тих або інших правовідносинах. Відповідно до Конституції України та Земельного кодексу суб'єктами земельних правовідносин можуть бути:

- фізичні особи (громадяни, іноземні громадяни та особи без громадянства);
- юридичні особи (засновані громадянами України або юридичними особами України та іноземні);
- територіальні громади (реалізують свої правомочності безпосередньо або через органи місцевого самоврядування);
- держава (Україна та іноземні держави реалізують свої земельні правомочності через відповідні органи державної влади).



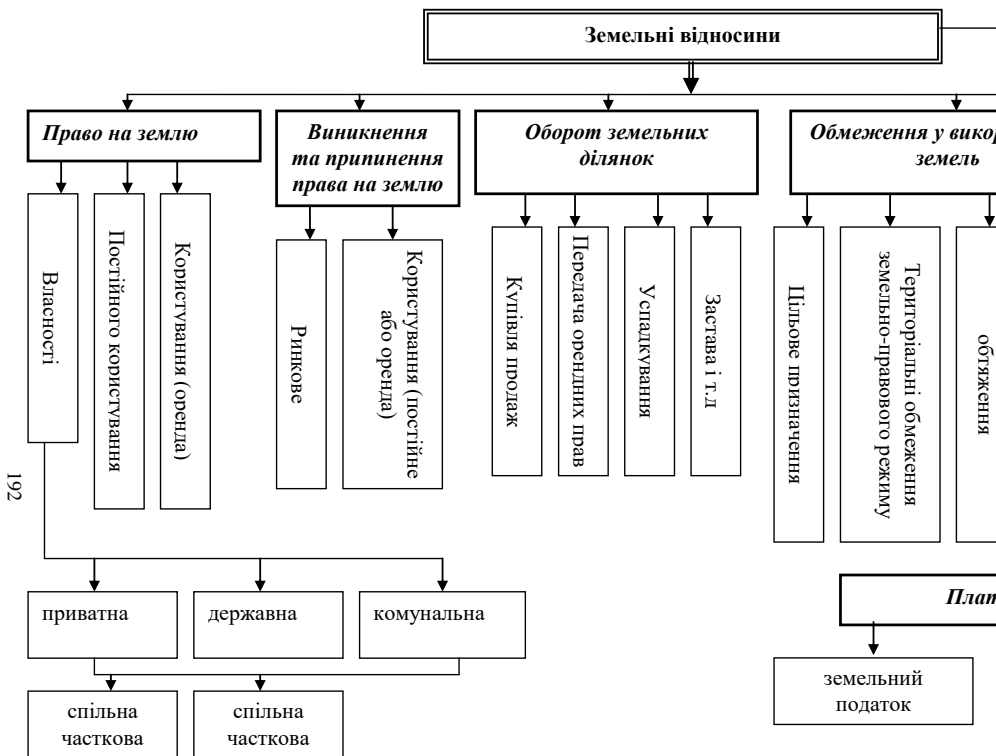


Рисунок 6.2. Логічно-змістовна схема основних елементів земельних відносин

У структурі земельних відносин особливо слід виділити способи, методи та інструменти регулювання земельних відносин. Особливий вид в практиці організації земельних відносин є регулювання, яке спрямоване на те, щоб незалежно від форми власності враховувалися інтереси, наприклад, сільськогосподарських працівників колективних, чи фермерських господарств.

Таким чином, регулювання земельних відносин необхідно розглядати як складну багатогранну проблему, що зачіпає широке коло питань, які потребують вирішення: форми власності і господарювання, ринок землі, рента, податок на землю, управління земельними ресурсами, розмежування земель державної та комунальної власності, а також коштів, що надходять від оренди та обороту земельних ділянок.

Власність на землю та інші природні ресурси у цілому є багатоплановою, а через це і складною соціально-економічною категорією, в якій виокремлюють економічний, екологічний, політичний, правовий, соціальний, сільськогосподарський, містобудівний та інші аспекти [100]. Відносини власності на землю – це санкціонована суспільством сукупність економічних, екологічних, правових, сільськогосподарських, містобудівних та інших відносин, які регулюють порядок отримання фізичними та юридичними особами корисності із земельних благ через систему часткової правомочності. На жаль сьогодні (станом на 2021 р.) визначальними є саме економічні відносини власності, які детермінують їх юридичну форму. А виходячи із парадигми сталого розвитку необхідно вибудовувати відносини власності на землю та інші природні ресурси на визначальних соціально-економічних та екологічних принципах. За дослідженнями А.М. Третяка **власність на землю** – це суспільні (земельні) відносини, які в умовах неможливості задоволення всіх потреб у земельних ресурсах як благах, що присвоюються людьми за допомогою будь-якого виду праці, визначають, у чій зацікавленості, для задоволення чийх потреб зазначені блага присвоюються [77]. Керуючись вказаним формулюванням власності на землю, ним запропоновано логічно-змістову модель методологічної побудови категорії власність на землю (рис. 6.3), сутність якої полягає у відносинах між людьми щодо присвоєння земельних благ.

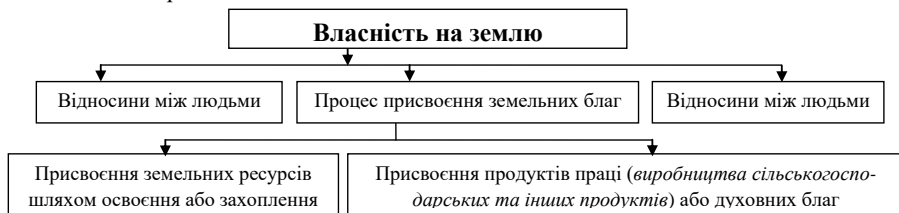


Рисунок 6.3. Логічно-змістова модель методологічної побудови категорії власність на землю [77, с. 110].

Відповідно в процесі регулювання земельних відносин важливо розуміти напрями присвоєння земельних благ. Так, в умовах приватної власності будь-який економічний

агент володіє всім пучком прав власності або ж лише кількома із 17 правомочностей з переліку, визначених нами для умов України [77, с. 110]. Наприклад, особа може володіти тільки декількома з перерахованих прав, але не володіти іншими. Деякі права існують тільки в певній комбінації і окремо не мають абсолютно ніякої цінності (правомочність першого без правомочності сьомого і т.д.). Подібні комбінації прав за умови, що ними володіють різні економічні агенти, можуть бути різноманітними. Саме тому важливе регулювання відносин власності на землю та інші природні ресурси, щоб збалансувати наповнення власності необхідними видами прав, що забезпечать найкращу ефективність екологічно раціонального землекористування. Державна власність означає, що всім склепінням прав або різними його компонентами володіє винятково держава. Потрібно відзначити, що чим більшою кількістю із 17 правомочностей має держава, тим ближче дана ситуація відноситься до ієрархії. Комунальна власність є самостійною власністю управління, яка здійснює безпосередньо територіальна громада або створені нею органи. Характеристика державної та комунальної власності на землю за видами прав приведено в таблиці 6.1 [14, с. 167].

Таблиця 6.1 – Характеристика наповнення видами прав державної та комунальної власності на землю

Види прав за чинним законодавством	Види прав за авторською пропозицією
Постійне користування	У державній власності
Володіння	Володіння
Користування	Користування
На дохід	На дохід
На управління	На управління
Право на безпеку	Право на безпеку
На економічну безпеку	На екологічну безпеку
-	На іпотеку
-	На розпорядження
-	На зміну цільового призначення

Дуже слабо задіяне регулювання відносин власності на землю суспільної власності. Суспільна власність або вільний доступ породжує таку проблему, як «трагедія громад». З огляду на зазначене О.Ф. Ковалишин пропонує передбачити у суспільній власності наступні види прав (табл. 6.2) [14, с. 168].

Таблиця 6.2 – Характеристика суспільної власності на землю за видами прав

Види прав за чинним законодавством	Види прав за авторською пропозицією
Відсутні у законодавстві	Розпорядження
	Користування
	Право на оподаткування
	Право на ренту
	Право на безпеку
	На екологічну безпеку

В умовах ринкової економіки України швидко розвиваються корпоративні відносини, особливо у сільському господарстві. В цьому зв'язку О.Ф. Ковалишин виділяє види прав на землю у корпоративній власності (табл. 6.3) [14, с. 169 ], а відповідно і необхідно сформувати інструменти регулювання земельних відносин, що пов'язані із цією власністю.

Таблиця 6.3 – Характеристика корпоративної власності на землю за видами прав

Види прав за чинним законодавством	Види прав за авторською пропозицією
Право на розподіл доходу	Право на користування
	Право управління
	Право на дохід
	Право на ренту
	Право на безпеку власності
	Право на екологічну безпеку

Також необхідно відзначити, що в економічних та екологічних відносинах, що складаються у процесі природокористування через певну міру відокремлення і одночасного усупільнення, виражається сутність відносин власності на землю й інші природні ресурси. Відокремлення використання природного, в т.ч. земельного, капіталу, що перебуває у державній чи комунальній формі власності, суб'єктами різноманітних форм землекористування сприяє виникненню особливих економічних інтересів в процесі використання землі та інших природних ресурсів. У даній ситуації виникають два варіанти інтересів, які потребують регулювання:

- 1) інтереси відокремленого суб'єкта землекористування збігаються з суспільними інтересами;
- 2) інтереси відокремленого суб'єкта землекористування не збігаються із суспільними інтересами.

На рисунку 6.4 приведена логічно-змістовна схема сутності методу та його інструментів державного та самоврядного регулювання земельних відносин. Як видно із рисунку 6.4 метод державного та самоврядного регулювання земельних відносин включає цілу низку інструментів.

Важливими інструментами регулювання державою земельних відносин є не тільки економічні але і землевпорядно-правові та організаційно-землевпорядні, для яких базою є територіально-просторове планування розвитку землекористування та зонування земель за типами (підтипами) землекористування [92; 102] землеустрою та землевпорядкування, ведення державного земельного кадастру, регулювання раціонального використання земель та їх охорони.

### **6.3. Метод та інструменти адміністрування землекористування**

Адміністрування землекористування є новим методом в системі управління земельними ресурсами та землекористуванням.



Рисунок 6.4. Логічно-змістовна схема сутності інструментів методу державного та самоврядного регулювання земельних відносин

«Адміністрування землекористування – це процеси, пов’язані із земельною власністю, вартістю землі, використанням землі і розвитком землі, які здійснюються державою шляхом використання установ громадського або приватного сектора. Політика сталого розвитку вимагає, щоб ці чотири функції були інтегровані» [250]. Тенденції розвитку земельних відносин та системи землекористування в світовій практиці показують, що їм приділяється підвищена увага з боку різних структур, організацій, розробників і дослідників цієї предметної області. Просуванню і поліпшенню адміністрування землекористування сприяє діяльність Європейської економічної комісії в Організації Об’єднаних Націй (ЄК ООН – United Nations Economic Commission for Europe, UNECE). Під егідою UNECE діє «Робоча група із

земельного адміністрування» (Working Party on Land Administration – WPLA UNECE LADM) [116, с. 7]. 1 листопада 2012 року базова модель земельного адміністрування «LADM» отримала статус міжнародного стандарту ISO 19152: 2012 «Чи Geographic information – Land Administration Domain Model (LADM)» (ISO 19152: 2012 «Чи Географічна інформація – Модель предметної області для управління нерухомістю» [170] . LADM є загальним стандартом для систем земельного адміністрування. Він охоплює основні інформаційні компоненти земельного адміністрування, в тому числі щодо водних об'єктів, а також об'єктів, розташованих вище і нижче земної поверхні. Стандарт пропонує абстрактну, концептуальну модель з чотирьох модулів: правласники (фізичні та юридичні особи); основні адміністративні одиниці, права, обов'язки і обмеження; просторові одиниці (земельні ділянки, правовий простір будівель і інженерних мереж; опис е просторових одиниць (геометрія, топологія). LADM визначає термінологію для земельного адміністрування на основі різних національних і міжнародних систем, яка є найбільш простий в застосуванні і дозволяє виробляти загальний опис різних формальних або неформальних практик і процедур в різних юрисдикціях. Крім того, стандарт забезпечує основу для національних і регіональних систем земельного адміністрування, а також дозволяє інтегрувати інформацію з різних джерел в необхідному форматі. Отже, для запровадження в Україні адміністрування землекористування є базові засади.

Адміністрування землекористування охоплює проблемну область, яка однозначно являє системну тріаду: об'єкт – процес землекористування – суб'єкти. Тріада являє собою загальний патерн і базову структуру проблемної області адміністрування землекористування. Вона визначає єдність трьох роздільних членів/частин: об'єкт землекористування, процес землекористування, суб'єкти землекористування (рис. 6.5).

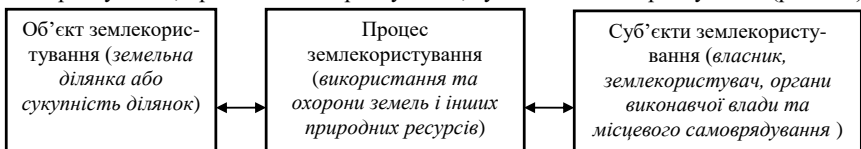


Рисунок 6.5. Тріада проблемної області адміністрування землекористування

Ці окремі частини взаємозалежні. Їхні системні зв'язки визначаються при взаємодії частин усередині цілого – тріади предметної області адміністрування землекористування. Подання проблемної області адміністрування землекористування як тріади є основою формулювання вихідних ключових постулатів для побудови ефективної системи адміністрування землекористування:

- ◆ розуміння проблемної області адміністрування землекористування як цілого;
- ◆ розуміння взаємозалежності та взаємозв'язку всіх частин проблемної області адміністрування землекористування;

◆ чітке однозначне визначення сенсу, змісту і охоплення компонентів проблемної області адміністрування землекористування.

В адмініструванні землекористування [250] режим землекористування встановлюються в результаті виконання чотирьох основних функцій:

- раціоналізація володіння земельною ділянкою або їх сукупністю;
- оцінювання стану та змін землекористування;
- соціалізація, екологізація, капіталізація та інституціалізація використання і охорони земель і інших природних ресурсів;
- оптимізація розвитку (планування) землекористування.

Ключовою умовою парадигми екологічно раціонального управління є те, що чотири функції системи адміністрування землекористування розглядаються виключно у взаємодії (рис. 6.6).

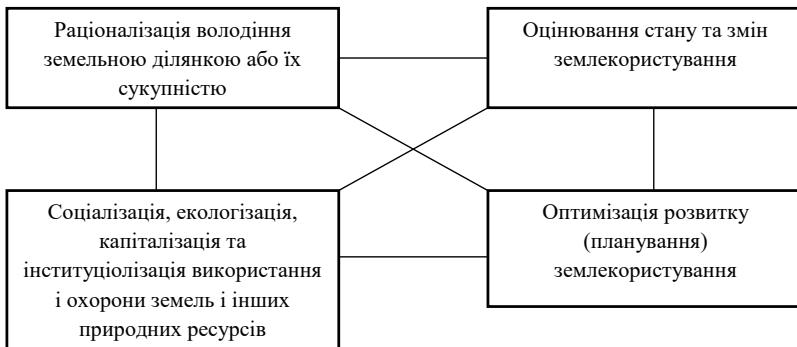


Рисунок 6.6. Логічно-змістовна схема взаємозв'язку функцій адміністрування землекористування

Політика сталого розвитку вимагає, щоб чотири функції адміністрування землекористування були стратегічно інтегрованими. Це досягається у чотири основні способи:

1) в теорії ці функції розглядають як чотири частини єдиного цілого, а не як незалежні діяльності. Це означає, що кожна функція не є самоціллю, але всі чотири разом є засобом для сприяння сталому розвитку;

2) процеси, які використовують для реалізації функцій, повинні спрямовуватись на сталий розвиток;

3) інформація та результати, породжені процесами, повинні бути взаємно поділені і мати широкий доступ;

4) всі функції мають бути побудовані на ядрі кадастрових знань [116].

Враховуючи викладене, розглянемо сутність інструментів державного та

самоврядного адміністрування землекористування (рис. 6.7). Отже, важливими інструментами адміністрування землекористування державою є як економічні так і земельпорядно-правові та організаційно-земельпорядні, для яких базою є теж територіально-просторове планування розвитку землекористування та зонування земель за типами (підтипами) землекористування [92; 102] землеустрою та земельпорядкування, ведення державного земельного кадастру, регулювання екологічно безпечного та економічно ефективного використання земель.

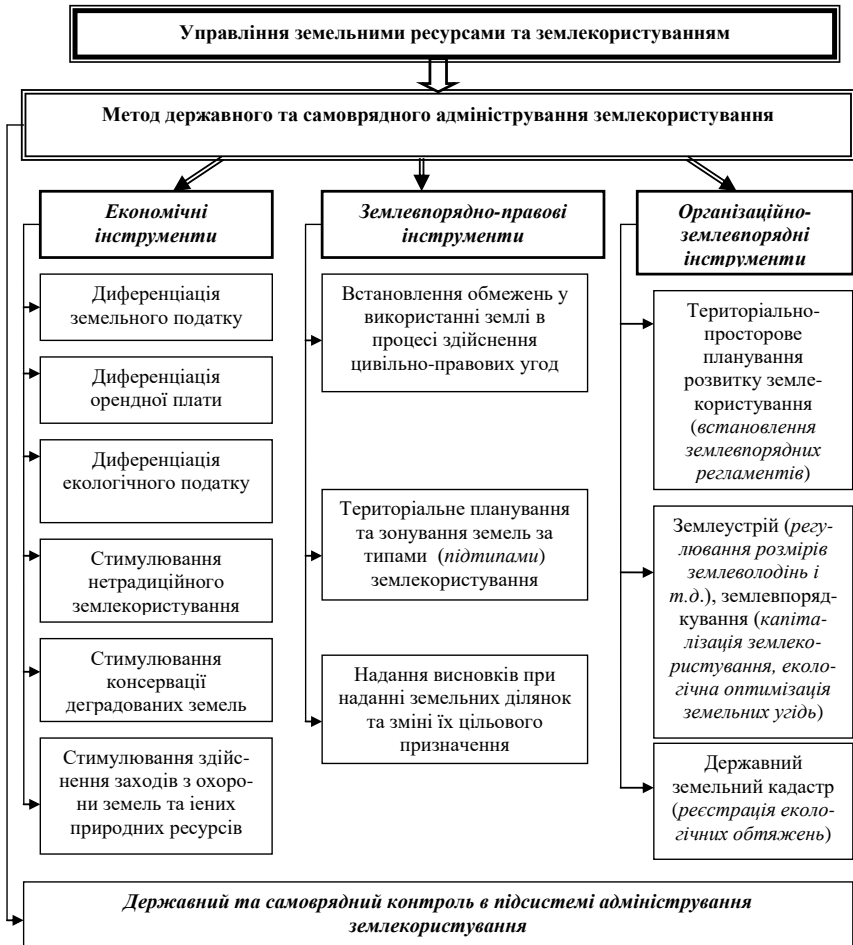


Рисунок 6.7. Логічно-змістовна схема сутності інструментів методу державного та самоврядного адміністрування землекористування



Таким чином, вирішення таких стратегічно важливих проблем, як охорона земель, організація раціонального їх використання, досягнення стійкої екологічної та продовольчої безпеки, можливо шляхом як удосконалення методів управління – регулювання земельних відносин та землевпорядного проектування, так і запровадження нового методу – адміністрування землекористування. Вони проявляються в прямому законодавчому або дозвільному впливі на користувачів земельних ділянок з боку державних та самоврядних органів, так і формування ефективної системи економічних важелів, які забезпечують охорону прав суб'єктів земельних відносин на землю, створення умов рівноправного розвитку різних форм господарювання на землі, формування і розвиток земельного ринку.

#### **6.4. Метод та інструменти землевпорядного проектування**

*Метод землевпорядного проектування* не є новим. Він застосовується в різних країнах світу та в Україні із різним наповненням та змістом. Так, для управління використанням землі в країнах Америки та Європи зазвичай використовується зонінг (zoning). На відміну від плану зонування території в Україні, який встановлює функціональне призначення, вимоги до забудови, ландшафтної організації території [64], *зонінг є інструментом управління використанням земель* [220]. Зонінг регулює види діяльності, які можуть бути розміщені на певній ділянці землі, а також обсяг, відведений для цих видів діяльності, і шляхи та форми розташування будівель. Він уточнює дозволене використання і стандарти для земельної ділянки. Слово «зонінг» є похідним від практики визначення видів дозволеного використання земельних ділянок на основі картографованих зон (зонінгових округів), які відокремлюють один набір використання землі від іншого. Зонінг має статус юридичного документу [116]. Декрет (Положення) про зонінг складається з двох частин: тексту зонінгу та карти зонінгу [131]. Текст встановлює зони (округи зонінгу) і положення, що регулюють правила використання землі та забудови. Текст зонінгу включає:

- ❖ дозволене використання землі;
- ❖ стандарти розвитку земельної ділянки;
- ❖ питання з адміністрування зонінгу.

Карти показують розташування зон (округів зонінгу).

В Україні у процесі здійснення землеустрою (*землевпорядного проектування*) розробляються заходи із землеустрою, які «передбачені документацією із землеустрою роботи щодо раціонального використання та охорони земель, формування та організації території об'єкта землеустрою з урахуванням їх цільового призначення, обмежень у використанні та обмежень (обтяжень) правами інших осіб (земельних сервітутів), збереження і підвищення родючості ґрунтів» [57]. Документація із землеустрою (землевпорядна документація) – це «затверджені в установленому порядку текстові та

графічні матеріали, якими регулюється використання та охорона земель державної, комунальної та приватної власності, а також матеріали обстеження і розвідування земель тощо» [57].

Враховуючи, що згідно статті 2 закону України «Про землеустрій» [57] *землеустрій забезпечує прогнозування, планування і організацію раціонального використання та охорони земель на національному, регіональному, локальному і господарському рівнях*, відповідно при розробленні документації із землеустрою розробляються управлінські рішення щодо перспективи та поточного раціонального використання та охорони земель. Ці управлінські рішення направлені на [57]:

♦ «реалізацію державної політики щодо використання та охорони земель, здійснення земельної реформи, вдосконалення земельних відносин, наукове обґрунтування розподілу земель за цільовим призначенням з урахуванням державних, громадських та приватних інтересів, формування раціональної системи землеволодіння і землекористування, створення екологічно сталих агроландшафтів тощо»;

♦ «встановлення і закріплення на місцевості меж адміністративно-територіальних одиниць, територій природно-заповідного фонду та іншого природоохоронного призначення, оздоровчого, рекреаційного та історико-культурного призначення, меж земельних ділянок власників і землекористувачів»;

♦ «організацію 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»;

♦ «розробку і здійснення системи заходів із землеустрою для збереження природних ландшафтів, відновлення та підвищення родючості ґрунтів, рекультивації 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»;

♦ «організацію 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».

Отже, землевпорядне проектування як метод, в системі управління земельними ресурсами та землекористуванням, володіє інструментами прогнозування розвитку землекористування, планування (*територіально-просторове планування розвитку землекористування*) [102], землеустрою, землевпорядкування та державного земельного кадастру («отримання інформації щодо кількості та якості земель, їхнього стану та

інших даних» [57]) (рис. 6.8). Цей метод особливо актуальний станом на 2021 р. коли земельна реформа є не завершеною. Так, А.М. Третяк впевнений, що таких земель, які необхідно найближчим часом передати в комунальну власність органам місцевого самоврядування, не менше 15 млн. гектарів. І це не тільки сільськогосподарські землі, а й лісові, водні та інші території. Хто заважає створювати, наприклад, лісові ферми, як це робиться в Канаді, Швеції, Фінляндії, США, особливо у степових районах у зв'язку із зміною клімату? Це буде набагато ефективніше, ніж якщо вони не використовуються зовсім, у зв'язку із відсутністю зрошення. Лісові ферми грають там значну роль в системі боротьби із опустелюванням та комплексного ведення лісового господарства на своїй землі. Тут без методу землевпорядного проектування не обійтися.



Рисунок 6.8 Логічно-змістовна схема сутності інструментів методу землевпорядного проектування

Відомо, що без обліку земель, який в Україні після 2016 р. детально не ведеться, не можна проводити зонування земель за типами (підтипами) землекористування, планувати ефективне використання землі та інших природних ресурсів та їх оцінку, а відповідно і охороняти їх, як це передбачено Конституцією України і земельним законодавством.

Ефективне управління земельними ресурсами методом землевпорядного проектування також впроваджено в Китаї, де однією з найважливіших функцій міністерства земельних і природних ресурсів, створеного ще в 1998 році, є збір ренти за використання ресурсів, нормативно-правове регулювання та контроль за використанням цих коштів. Ці заходи дозволяють державі використовувати переваги вільного ринку, а суспільству – максимально виключити негативні антисоціальні явища, які процвітають при приватизації земельної ренти. Це для України, де 49% державної та комунальної власності, дуже важливо. Головний земельний документ в Китаї – **генеральний план використання землі**, а за українськими поняттями, це план землеустрою, який складається на всю територію країни і її регіони, всенародно обговорюється, законодавчо стверджується і підлягає обов'язковому виконанню. У ньому, на місцевому рівні, проводиться зонування землекористування із зазначенням цільового призначення кожної ділянки і її оцінкою. Всі показники вносяться в єдину земельно-інформаційну систему, куди може вільно звернутися будь-який громадянин або юридична особа. Вибравши необхідний варіант, він направляє запит до владних структур, які в установлений термін зобов'язані прийняти відповідні рішення. Роль чиновників – всього лише підготувати відповідне рішення. У Китаї працюють близько 200 тис. землевпорядників, з них в сфері послуг 90%, решта за рахунок бюджету. В Україні все навпаки. Потребують перегляду і умови надання земельних ділянок у власність або оренду, як за термінами, так і по порядку оформлення. У країні відсутній чіткий обов'язок органів місцевого самоврядування формувати земельні ділянки з урахуванням комплексного розвитку землекористування територій. Бюджетні витрати на це не передбачаються, іноді, мабуть, і спеціально. Мається на увазі весь процес оформлення – від вибору ділянки та прийняття рішення до її внесення у земельний кадастр та реєстрації права.

**Територіально-просторове планування розвитку землекористування** представляючи собою складніший процес, ніж просте регулювання землекористування, воно зачіпає розбіжності і протиріччя, які є в політиці, що проводиться в різних секторах, наприклад, конфлікти між політикою економічного розвитку, політикою в області охорони навколишнього середовища і політикою соціальної єдності. Проте його здійсненням забезпечується надання статусу заходам із розвитку землекористування, надання статусу територіальним обмеженням (обтяженням) у використанні земель та інших природних ресурсів і їх межах, надання статусу землевпорядним регламентам (*обов'язки землекористувачів, обмеження та обтяження прав*) та інші управлінські

заходи.

Таким чином, важливими інструментами адміністрування землекористування державою є як економічні так і землевпорядно-правові та організаційно-землевпорядні, для яких базою є теж територіально-просторове планування розвитку землекористування та зонування земель за типами (підтипами) землекористування, землеустрій та землевпорядкування, ведення державного земельного кадастру, регулювання екологічно безпечного та економічно ефективного використання земель.

Землевпорядне проектування як метод, в системі управління земельними ресурсами та землекористуванням, володіє інструментами прогнозування розвитку землекористування, планування (територіально-просторове планування розвитку землекористування), землеустрою, землевпорядкування та державного земельного кадастру («отримання інформації щодо кількості та якості земель, їхнього стану та інших даних»).

Враховуючи світовий досвід, можна стверджувати, що створення системи методів та інструментів управління в Україні призведе до розв'язання зазначених вище проблем управління земельними ресурсами та землекористуванням.

## ВИСНОВКИ

1. Обґрунтовано, що земля є основним ресурсом, оскільки без неї не можна підтримувати життя на Землі. У суспільстві земля виконує багато функцій. З точки зору фізичної точки зору, це простір, куди люди переміщуються і створюють житло та звідкіля вони отримують продукти харчування та воду. З екологічної точки зору, вона відіграє дуже важливу роль у стратегіях розмноження та виживання багатьох існуючих видів і занадто часто викликає те саме, що країна воює з країною, а сусід ворогує з сусідом. З економічної точки зору, це фундамент, на якому будується благополуччя. З юридичної точки зору, це абстрактна сукупність майнових прав, а з соціальної та культурної точки зору, це стержневий корінь, який підпитує людей духовно. Це основний ресурс, без якого не може існувати ні одна країна. Турботливе відношення до землі має істотне значення для нинішнього та майбутніх поколінь.

2. Багатоаспектність функцій землі обумовлена її місцем і роллю в житті людей. Зокрема, нами земля розглядається як: безцінний актив; приватна власність; суспільне благо; основа почуття приналежності; неринкова цінність. Одночасно, розуміння того, що кількість земельних ресурсів, наявних в нашому розпорядженні, обмежена, а також визнання важливості цього ресурсу для нашого виживання і підвищення обізнаності про темпи, з якими вони виснажуються і знищуються, сформувало абсолютно нову парадигму в наукових та громадських дискусіях. Збільшення кількості питань, пов'язаних з екологією стосуються стійкості природних систем і їх компонентів, пов'язане з широким рядом академічних дисциплін. Зміна клімату стала основною рушійною силою, яка впливає на використання земельних ресурсів та управління ними, але в той же час і залежить від них, роблячи зв'язок землі з усіма аспектами безпеки людства ще міцнішою. Відповідно, стале (збалансоване) землекористування в рівній мірі стосується як забезпечення захисту продуктивних земель для майбутніх поколінь, так і надання соціальних і економічних можливостей сьогодні. Дотримання такого балансу залишається насущним завданням XXI століття.

3. Визначення перспектив різних зацікавлених сторін і забезпечення їх участі в процесі прийняття управлінських рішень – це найважливіший перший крок на шляху до більш ефективного управління земельними ресурсами та планування землекористування. Земля належить і управляється державою, громадами, корпораціями, підприємствами та окремими особами, але від земельних ресурсів залежить здоров'я і благополуччя кожного з нас. Ми не можемо ігнорувати цей фундаментальний зв'язок. Отже, для забезпечення більш безпечного майбутнього необхідне шанобливе ставлення до обмежень у використанні земель.

4. Земельні ресурси – це сукупний природний ресурс поверхні суші як просторового базису розселення і господарської діяльності, основний засіб виробництва в сільському та лісовому господарстві. Відповідно управління земельними ресурсами

охоплює весь спектр суспільних відносин – від соціального до економічного, правового, екологічного та інших видів управління. Тому **управління земельними ресурсами** – це систематичний, свідомий, цілеспрямований вплив держави і суспільства на земельні відносини та процес землекористування. Це дія заснована на пізнанні об'єктивних закономірностей з метою забезпечення раціонального і ефективного функціонування процесу використання та охорони земельних ресурсів країни.

5. Обґрунтовано, що **управління земельними ресурсами та землекористуванням** як дії на процес розподілу (перерозподілу) земель і земельних ділянок та організації використання і охорони земель та інших природних ресурсів (**землекористування**) **є складно організованою системою**. Воно здійснюється багатьма методами і засобами, є предметом вивчення багатьох наук і включає наступні аспекти: політичний, адміністративно-управлінський, інституційний, науковий, економічний, впроваджувальний.

6. Сутність **управління земельними ресурсами та землекористуванням** заключається в управлінських діях щодо розподілу (перерозподілу) земель та земельних ділянок і прав на них та щодо організації система землекористування, під якою необхідно розуміти інтегральну багатофункціональну соціально-економічну та природну систему, що включає підсистеми: 1) землекористування сформоване у виді земельної ділянки або їх сукупності, яке характеризується правами володіння, користування, розпорядження та іншими видами «пучка» прав як матеріальний актив і речова складова земельного капіталу; 2) землекористування сформоване у виді прав володіння, користування, управління (**за виключенням розпорядження**) земельними та іншими природними ресурсами в межах земельної ділянки або їх сукупності та територій, як нематеріальний актив і інтелектуальна складова земельного капіталу; 3) землекористування як процес організації використання і охорони земель та інших природних ресурсів, що результатуються у виді земельної, екологічної та містобудівної ренти і є оціночною складовою економічного активу та функціональною земельного капіталу; 4) державна реєстрація земельних ділянок та прав на них а також територіальних та індивідуальних, по відношенню земельних ділянок, обмежень у використанні земель та інших природних ресурсів, що сформовані в процесі землеустрою та землевпорядкування.

7. Обґрунтовано, що **основною метою управління земельними ресурсами та землекористуванням** є створення і функціонування системи земельних відносин і землекористування, яка дозволяє при забезпеченні досить високого рівня екологічних та соціальних умов життя, розвитку ефективної підприємницької, громадської та іншої діяльності, формуванні умов збереження і відновлення властивостей землі і інших природних ресурсів, забезпечити всі види безпеки життєдіяльності людей та отримати максимум надходжень фінансових коштів у державний, регіональний та місцевий бюджети.

8. Обґрунтовано, що в Україні повинна запроваджуватися модель *комплексної багатofункціональної системи управління земельними ресурсами та землекористуванням*. Вона, як новітня система третього типу, дозволить вирішувати питання ефективності використання земельних ресурсів та розвитку землекористування в порядку «*від загального до часткового*» (від національного рівня до місцевого) та «*від часткового до загального*» (від земельної ділянки до території країни), тобто в діалектичній єдності. Складовими комплексної багатofункціональної системи управління земельними ресурсами та землекористуванням є *дві підсистеми: управління земельними ресурсами державою як їх власником та управління землекористуванням*, а також виходячи із структури ринково адаптованої української моделі земельного устрою, які характеризуються чотирма блоками: 1) блок дій щодо розподілу земельних ресурсів за складовими екомережі, районування та зонування земель, поділ за формами власності, категоріями земель, типами (підтипами) землекористування; 2) блок дій щодо формування земельного устрою країни та її регіонів, удосконалення територіального устрою, реалізації заходів із зміни клімату та щодо зменшення деградації земель; 3) блок дій щодо формування збалансованого (сталого) розвитку землекористування як об'єкту господарського використання земель в межах територій територіальних громад; 4) блок дій щодо формування землекористування (земельних ділянок та прав на них) як об'єкту економічного обігу (*земельний капітал, іпотека, цивільний оборот*) економіки країни.

9. До основних завдань державного управління земельними ресурсами віднесено: 1) забезпечення реалізації багатofункціонального підходу до організації використання земельних ресурсів; 2) формування стійкості земельних ресурсів та землекористування до зовнішніх впливів; 3) регулювання сільськогосподарської діяльності, націленої на численні переваги; 4) регулювання меж між міськими територіями і сільськими територіями; 5) недопущення сумарних втрат від споживання природних ресурсів і видобутку природної сировини в процесі землекористування; 6) Створення сприятливих умов для трансформації управління на місцевому рівні, що призведе до істотних змін у цілому по країні. Відповідно до завдань обґрунтовано основні методи управління.

10. Обґрунтовано, що до *загальних принципів управління* необхідно віднести: 1) пріоритет державного управління земельними ресурсами перед управлінням землекористуванням; 2) статус землі як загальної умови безпеки життєдіяльності людини, праці, засобу виробництва та іншої соціальної діяльності; 3) найважливішими елементами державного управління земельними ресурсами є: проведення територіально-просторового планування, раціонального землеустрою та землевпорядкування, організація і ведення державного земельного кадастру, формування земельного обороту, нормативна грошова оцінка землі, оцінка балансової та ринкової вартості земельних ділянок (землеволодінь та землекористувань), інформаційне забезпечення та підготовка кадрів, державний земельний нагляд (контроль); 4) диференційований підхід до



управління землями різних категорій і регіонів; 5) принцип екологічно раціонального використання земель; 6) забезпечення охорони землі як найважливішого природного ресурсу, створення правових, економічних, інституціональних, організаційно технологічних та інших умов для відтворення і підвищення родючості ґрунтів; 7) єдність управління земельними ресурсами та управління землекористуванням територій; 8) організаційна узгодженість використання земель та управління землекористуванням територій; 9) систематичне вдосконалення функцій і методів управління земельними ресурсами і землекористуванням.

11. Обґрунтовано, що до *зокремлених принципів* управління земельними ресурсами та землекористуванням необхідно віднести: 1) принцип організаційної, фінансової та кадрової забезпеченості системи управління земельними ресурсами і землекористуванням; 2) принцип керованості; 3) принцип відповідності суб'єкта і об'єкта; 4) принцип змінності; 5) принцип спеціалізації; 6) принцип ієрархічності; 7) принцип економічності.

12. Обґрунтовано, що основними напрямками земельної політики в галузі земельних відносин та використання і охорони земель для розвитку управління земельними ресурсами та землекористуванням є: боротьба з деградацією земель; приведення інституції власності на землю до конституційних вимог; перехід від поділу земель за категоріями до територіального їх зонування за типами (підтипами) землекористування; перехід на нову парадигму розвитку землевпорядкування і землеустрою та відновлення ролі держави у їх здійсненні; модернізація системи управління земельними ресурсами та землекористуванням.

13. Обґрунтовано основні положення концепції сучасного управління земельними ресурсами та землекористуванням, зокрема, .], зокрема визначено, що основними його напрямками є: запровадження функціональних територій землекористування; забезпечення стійкості до зовнішніх впливів; сільськогосподарська діяльність, націлена на численні переваги (*зокрема, розвиток в Україні нетрадиційного землекористування*); регулювання меж між міськими територіями і сільськими районами; недопущення сумарних втрат земельних та інших природних ресурсів; створення сприятливих умов розвитку екологічно раціонального землекористування.

14. Обґрунтовано, що розвиток системи адміністрування землекористування обумовлений забезпеченням правової основи щодо захисту прав на землю та інші природні ресурси, формуванням інститутів обмежень у використанні земель та відповідальності за дотримання норм і правил землекористування.

15. Оцінка стану інституціонального забезпечення визначення земельної політики у галузі земельних відносин та галузі використання і охорони земель в Україні характеризується як недостатньо задовільна і зміни, що відбулися із 2013 р. до 2021 р. із 54% до 55%. Стан інституціонального забезпечення визначення земельної політики галузі використання та охорони земель оцінюється як незадовільний і змінився із 2013 р.

до 2021 р. із 43% до 40%. Значно гірша ситуація щодо механізмів реалізації земельної політики. Тут зміни відбулися з 2013 р. по 2021 р. із 26% до 19% і стан оцінюється як незадовільний. Стан інституціонального забезпечення регулювання земельних відносин змінився з 2013 р. по 2021 р. із 37% до 59% і оцінюється як недостатньо задовільний. Стан інституціонального забезпечення організації використання та охорони земель оцінюється як незадовільний змінився з 2013 р. по 2021 р. із 33% до 36%.

16. Розроблена логічно-змістовна модель інституційної системи управління земельними ресурсами та землекористуванням в Україні та запропоновані нові елементи системи: зокрема, у галузі земельних відносин щодо виділення права управління землекористуванням, як самостійного елементу; у галузі використання та охорони земель щодо територіально-просторового планування використання земель (розвитку землекористування) як самостійного елементу; у сфері регулювання земельних відносин та адміністрування використання і охорони земель – елементи: 1) регулювання земельних відносин шляхом визначення земельного процесу; 2) адміністрування використання та охорони земель шляхом визначення земельного процесу, встановлення норм та правил (*землевпорядних та містобудівних регламентів*).

17. Обґрунтовано правовий статус землі, землеволодіння і землекористування як об'єкту нерухомості, як земельно-майнового комплексу і як землекористування фізичних й юридичних осіб, як товару в ринковій економіці та розроблено модель сутності системи землекористування в Україні. Під системою землекористування нами розуміється інтегральна багатофункціональна соціально-економічна та природна система, що включає підсистеми: 1) землекористування сформоване у виді земельної ділянки або їх сукупності, яке характеризується правами володіння, користування, розпорядження та іншими видами «пучка» прав як матеріальний актив і речова складова земельного капіталу; 2) землекористування сформоване у виді прав володіння, користування, управління (*за виключенням розпорядження*) земельними та іншими природними ресурсами в межах земельної ділянки або їх сукупності та територій, як нематеріальний актив і інтелектуальна складова земельного капіталу; 3) землекористування як процес організації використання і охорони земель та інших природних ресурсів, що результатуються у виді земельної, екологічної та містобудівної ренти і є оціночною складовою економічного активу та функціональною земельного капіталу; 4) державна реєстрація земельних ділянок та прав на них а також територіальних та індивідуальних, по відношенню земельних ділянок, обмежень у використанні земель та інших природних ресурсів, що сформовані в процесі землеустрою та землевпорядкування.

18. Проведені дослідження доводять про необхідність удосконалення інституціонального середовища інформаційної бази системи державного земельного кадастру. Зокрема, законодавчого визначення поняття обліку кількості та якості земель, земельних ділянок, землеволодін та землекористувань, обліку територіальних

обмежень у використанні земель та інших природних ресурсів, чіткого дієвого землевпорядного механізму ведення обліку та реєстрації земельних ділянок, оскільки у вітчизняних облікових стандартах відсутня чітка законодавча регламентація їх проведення. Виокремлена інша інституціональна проблема обліку даних об'єктів на підприємствах для цілей бухгалтерського обліку та постановки його вартості на баланс, визначено класифікаційні ознаки для сільськогосподарських підприємств за видами використання та угіддями, за якістю та за способом залучення. Запровадження єдиних методологічних засад аналітичного обліку земель, земельних ділянок, землеволодінь та землекористувань, обмежень у використанні сприятиме створенню ефективної, достовірної і правильної інформаційної бази системи державного земельного кадастру та ефективному управлінню земельними ресурсами та землекористуванням у різних сферах та галузях України. Також треба зазначити, що законодавство у сфері облікової діяльності стосовно земельних ресурсів має постійно оновлюватися, а окремі нормативно-правові акти та їх положення не повинні суперечити один одному. При цьому усі зміни до спеціального законодавства повинні мати систематичний і комплексний характер.

19. Обґрунтовано, що територіально-просторове планування в Україні є функцією державного сектора, покликаної вплинути на майбутній розподіл діяльності на відповідних територіях залежно від наявності земельних та інших природних і людських ресурсів. Воно покликане забезпечити більш раціональну територіальну організацію використання земель і зв'язок між видами землекористування, збалансованість потреб розвитку і необхідності охорони навколишнього середовища та досягнення соціальних та економічних цілей. Територіально-просторове планування землекористування охоплює всі потенційні види використання земель, включаючи землі, придатні для сільського та лісового господарства, урбанізації, природно-заповідний фонд, рекреаційне землекористування тощо. Воно виконує функцію регулювання земельних та екологічних відносин і функцію розвитку землекористування. Як регулюючий механізм (на місцевому, регіональному та / або національному рівнях) визначає дозвіл на здійснення тієї чи іншої діяльності на землі; як механізм розвитку – розробляє інструменти розвитку землекористування для надання послуг та створення інфраструктури, визначення напрямку розвитку сільських та міських районів, збереження земельних та інших природних ресурсів, створення інвестиційних стимулів та забезпечує безпеку життєдіяльності. Запропоновано логічно-змістовну модель територіально-просторового планування розвитку землекористування ОТГ в інтеграції із містобудівним плануванням. Вказана модель передбачає обов'язковість зонування земель за типами (підтипами) землекористування, що базується на придатності земель та цінності інших природних ресурсів.

20. У період негативних змін клімату та екосистем, необхідності збільшення заходів щодо боротьби з деградацією земель, а також під час повного відкриття ринку

земель сільськогосподарського призначення, українське інституціональне середовище потребує докорінних трансформаційних перетворень з врахуванням принципів рекомендованих ООН. Зокрема, дослідження показало негативні фактори інституціонального середовища організаційних структур управління земельними ресурсами та землекористуванням, які у свою чергу призводять до гальмування дій щодо реалізації положень земельної політики визначеної Земельним Кодексом України, Законами України «Про охорону земель», «Про землеустрій», «Про охорону навколишнього природного середовища» та інших, а також щодо ефективного здійснення заходів земельної реформи, екологізації та капіталізації землекористування, охорони земельних та інших природних ресурсів. Так, характеристика апарату Держгеокадастру України показала відсутність функціонального підрозділу, департаменту чи управління, який би здійснював державне регулювання земельних відносин. Функцію державного адміністрування (економічне, землевпорядно-правове) використання та охорони земель і координацію цього напрямку покладено на Департамент землеустрою, використання та охорони земель, який за своєю чисельністю менший ніж Юридичний департамент. Крім того, починаючи з 2012 року кошти на збереження, відтворення та забезпечення раціонального використання земельних ресурсів, в умовах змін клімату, посиленням деградації земель та урбанізованого тиску на земельні та інші природні ресурси і біорізноманіття, Держгеокадастру України не виділялися. Це свідчить про неефективну політику уряду щодо управління земельно-ресурсним потенціалом, який перебуває під особливою охороною держави. Ці фактори зумовлюють економічні, екологічні, соціальні та бюджетні (для територіальних громад) проблеми, зокрема слабку капіталізацію, екологізацію землекористування, а відповідно і зменшують надходження від плати за землю до бюджетів. Отже, подальших досліджень потребують оптимізація управлінських структур як системи Держгеокадастру України так і системи територіальних громад, напрями екологізації і капіталізації землекористування.

21. Рішення таких стратегічно важливих проблем, як охорона земель, організація раціонального їх використання, досягнення стійкої екологічної та продовольчої безпеки, можливо шляхом як *удосконалення методів управління – регулювання земельних відносин та землевпорядного проектування, так і запровадження нового методу – адміністрування землекористування*. Вони проявляються в прямому законодавчому або дозвільному впливі на користувачів земельних ділянок з боку державних та самоврядних органів, так і формування ефективної системи економічних важелів, які забезпечують охорону прав суб'єктів земельних відносин на землю, створення умов рівноправного розвитку різних форм господарювання на землі, формування і розвиток земельного ринку. Важливими інструментами *адміністрування землекористування* державою є як економічні так і землевпорядно-правові та організаційно-землевпорядні, для яких базою є теж територіально-просторове планування розвитку

землекористування та зонування земель за типами (підтипами) землекористування, землеустрій та землевпорядкування, ведення державного земельного кадастру, регулювання екологічно безпечного та економічно ефективного використання земель. **Землевпорядне проектування** як метод, в системі управління земельними ресурсами та землекористуванням, володіє інструментами прогнозування розвитку землекористування, планування (територіально-просторове планування розвитку землекористування), землеустрою, землевпорядкування та державного земельного кадастру («отримання інформації щодо кількості та якості земель, їхнього стану та інших даних»). Враховуючи світовий досвід, можна стверджувати, що створення системи методів та інструментів управління в Україні призведе до розв'язання зазначених вище проблем управління земельними ресурсами та землекористуванням.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. Архив курсов валют Национального банка України. Kurs-Dollar-Euro.ru. URL: <http://kurs-dollar-euro.ru/kurs-nbu.html>.
2. В Україні стартував пілотний проект з онлайн-реєстрації земельної ділянки e.land.gov.ua. Держгеокадастр України. 2016. URL: <https://land.gov.ua/old/v-ukraini-startuvav-pilotnyi-proekt-z-onlain-reiestratsii-zemelnoi-dilianky-e-land-gov-ua/>.
3. Варламов А.А. Управление земельными ресурсами. М.: КолосС, 2004. 528 с.
4. Державне управління: підручник у 2 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України; ред. кол.: Ю.В. Ковбасюк (голова), К.О. Ващенко (заст. голови), Ю.П. Сурмін (заст. голови) [та ін.]. К.; Дніпропетровськ: НАДУ, 2012. Т. 1. 564 с.
5. Держгеокадастр України. Офіційний портал Держгеокадастр України. URL: <https://land.gov.ua/>.
6. Добровольные руководящие принципы ответственного регулирования вопросов владения и пользования земельными, рыбными и лесными ресурсами в контексте национальной продовольственной безопасности. Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций. Рим, 2013. 47 с. URL: [http://www.fao.org/fileadmin/user\\_upload/nr/land\\_tenure/pdf/VG\\_Final\\_RU\\_May\\_2012.pdf](http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/nr/land_tenure/pdf/VG_Final_RU_May_2012.pdf).
7. Доклад по Международному симпозиуму FIG по вопросам кадастра 2.0 (Инсбрук, Австрия, 25 сентября – 1 октября 2011 г.). FIG. 2011. URL: [http://www.fig.net/news/news\\_2011/austria\\_sept\\_2011.htm](http://www.fig.net/news/news_2011/austria_sept_2011.htm).
8. Другак В.М. Економіка сільськогосподарського землекористування: теорія, методологія та практика: дис.... доктора екон. наук: 08.00.06. К., 2010. 461 с.
9. Другак В.М. Теоретичні та методичні основи економіки землекористування. К.: ЦЗРУ, 2004. 129 с.
10. Електронні послуги: земельні відносини. Урядовий портал. URL: <https://www.kmu.gov.ua/servicesfilter#categories?subcategory=68>.
11. Земельний кодекс України від 18 грудня 1990 року № 561-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/561-12#Text>.
12. Земельний кодекс України: Закон України від 25 жовтня 2001 року № 2768-III. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2768-14/print1509602912924405>.
13. Земельные ресурсы: всемирный обзор. Первое издание. Секретариат Конвенции Организации Объединенных Наций по борьбе с опустыниванием. КБООН. 2017. 340 с. URL: [https://www.uncclearn.org/wp-content/uploads/library/glo\\_full\\_report\\_low\\_res\\_russian.pdf](https://www.uncclearn.org/wp-content/uploads/library/glo_full_report_low_res_russian.pdf).
14. Ковалишин О.Ф. Економічні та екологічні відносини власності на землю: теорія, методологія і практика: дис.... доктора екон. наук: 08.00.06. К., 2020. 478 с.
15. Ковалишин О.Ф. Теоретико-методологічні засади економічних та екологічних відносин прав власності на землю. Львів: ВД «Панорама», 2019. 312 с.
16. Коваль Л.В., Заболотчук А.В. Облік земельних ресурсів сільськогосподарських підприємств в Україні. Ефективна економіка. 2018. № 4. URL: [http://www.economy.nayka.com.ua/index.php/d/sveta%2021.03.2014/pdf/10\\_2018/59.pdf?op=1&z=6236](http://www.economy.nayka.com.ua/index.php/d/sveta%2021.03.2014/pdf/10_2018/59.pdf?op=1&z=6236).
17. Колотілін О.К. Публічний звіт Держгеокадастру за 2017 рік. Офіційний портал Держгеокадастр України. URL: [http://land.gov.ua/wp-content/uploads/2018/03/pub\\_rep\\_2018.pdf](http://land.gov.ua/wp-content/uploads/2018/03/pub_rep_2018.pdf).
18. Комов Н.В. Роль земельных ресурсов в устойчивом развитии России. Экономика и экология территориальных образований. 2015. № 4. С. 7–14.
19. Компендиум по Европейскому пространственному планированию. 1997. URL: [http://commin.org/upload/Glossaries/European\\_Glossary/EU\\_compendium\\_No\\_28\\_of\\_1997.pdf](http://commin.org/upload/Glossaries/European_Glossary/EU_compendium_No_28_of_1997.pdf).
20. Комплексний план території територіальної громади. НДПЦ ГП. URL: <https://gplan.com.ua/hromadas/kompleksniy-plan-teritoriyi-teritorialnoyi-gromadi>.
21. Кондратенко А. Земельний кадастр: далі буде. ZN.ua. URL:

<http://gazeta.dt.ua/macrolevel/zemelnyy-kadastr-dali-bude-.html>.

22. Конституція України від 28 червня 1996 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>.

23. Курильців Р.М. Інтегроване управління землекористуванням в контексті сталого розвитку: теорія, методологія, практика. Дис. на зд. наук. ст. д. е. н. К.: 2017. 539 с.

24. Курильців Р.М. Інтегроване управління землекористуванням: теорія, методологія, практика: монографія. Львів: СПОЛОМ, 2016. 512 с.

25. Курильців Р.М. Понятійний апарат управління землекористуванням в європейському контексті. Науковий вісник Національного лісотехнічного університету України: зб. наук.-техн. пр. Львів: РВВ НЛТУ України, 2012. Вип. 22.4. С. 231-236.

26. Курильців Р.М. Формування системи земельного адміністрування в Україні. Науковий вісник Національного лісотехнічного університету України: зб. наук.-техн. пр. Львів: РВВ НЛТУ України, 2012. Вип. 22.12. С. 277-282.

27. Курс валют НБУ. Міністерство фінансів України. URL: <https://minfin.com.ua/currency/nbu/>.

28. Кучер А.В., Анісімова О.В., Казакова І.В., Гапєєв Л.В. Економічне забезпечення відтворення родючості ґрунтів: рекомендації; за ред. А.В. Кучера. Х.: Смугаста типографія, 2015. 112 с.

29. Мартин А.Г., Осипчук С.О., Чумаченко О.М. Природно-сільськогосподарське районування України. К.: ЦП «Компринт». 328 с. URL: [https://zsu.org.ua/files/Monograph\\_Natural\\_agricultural\\_zoning.pdf](https://zsu.org.ua/files/Monograph_Natural_agricultural_zoning.pdf).

30. Місцеві ради не мають повноважень для затвердження положень про самоврядний контроль за використанням та охороною земель громад. Державна регуляторна служба України. 2021. URL: <http://www.drs.gov.ua/press-room/mistsevi-rady-ne-mayut-povnovazhen-dlya-zatverdzhennya-polozhen-pro-samovyadnyj-kontrol-za-vykorystanniam-ta-ohoronoyu-zemel-gromad/>.

31. Моніторинг земельних відносин в Україні: 2016-2017. Статистичний щорічник. 2018. 168 с.

32. Національна доповідь про стан навколишнього природного середовища в Україні у 2019 році. Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів України. URL: <https://mepr.gov.ua/news/37844.html>.

33. Нижник В.М., Бондарчук Л.В., Грицина Л.А. Формування структури механізмів ефективного управління конкурентним потенціалом промислових підприємств; за наук. ред. д-ра екон. наук проф. В.М. Нижника, канд. екон. наук, доц. М. В. Ніколайчука. Хмельницький: ХНУ. 2012. 263 с.

34. Норт Д. Понимание процесса экономических изменений. М.: Изд. дом ГУ-ВШЭ, 2010. 75 с.

35. Організаційна структура апарату Держгеокадастру 2018. Єдиний держаний веб-портал відкритих даних. Міністерство цифрової трансформації України. URL: <https://data.gov.ua/dataset/a54cf76a-8215-4b34-8666-494cf35bda8f/resource/de4189ce-0a58-48a9-a374-a184f6a8dc85>.

36. Організаційна структура апарату Держгеокадастру 2021. Єдиний держаний веб-портал відкритих даних. Міністерство цифрової трансформації України. URL: <https://data.gov.ua/dataset/a54cf76a-8215-4b34-8666-494cf35bda8f/resource/bea31147-80c6-4eac-9b3f-93c435e4c908>.

37. Організаційна структура апарату Держгеокадастру 2021.xlsx. Офіційний портал Держгеокадастру України. URL: Електронний ресурс: <https://data.gov.ua/dataset/a54cf76a-8215-4b34-8666-494cf35bda8f/resource/bea31147-80c6-4eac-9b3f-93c435e4c908>.

38. Питання функціонування територіальних органів Державної служби з питань геодезії, картографії та кадастру: постанова Кабінетів Міністрів України від 16 листопада 2020 року № 1118. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1118-2020-%D0%BF#Text>.

39. Питання функціонування територіальних органів Державної служби з питань геодезії, картографії та кадастру: Постанова Кабінету Міністрів України від 05 квітня 2021 р. № 301. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npras/pitannya-funkcionuvannya-teritorialnih-organiv-derzhavnoyi-s50421>.
40. Погодження проектів землеустрою онлайн на e.land.gov.ua. Офіційний сайт Держгеокадастру України. 2016. URL: <http://land.gov.ua/z-pochatku-2016-roku-do-mistsevykh-biudzhetiv-vid-prodazhu-zemelnykh-dilianok-i-prav-na-zemelni-diliany-nadiishlo-maizhe-11-mln-hryven/>.
41. Поняття «метод». Портал Wikipedia. URL: <https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%9C%D0%B5%D1%82%D0%BE%D0%B4>.
42. Порядок ведення Державного земельного кадастру. Постанова Кабінету Міністрів України від 17 жовтня 2012 р. № 1051. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1051-2012-p/print1443088975422651>.
43. Про бухгалтерський облік та фінансову звітність в Україні: Закон України від 16.07.1999 № 996XIV. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/996-14>.
44. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо планування використання земель: Закон України від 17 червня 2020 року № 711-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/711-20#Text>.
45. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо умов обігу земель сільськогосподарського призначення: Закон України від 31 березня 2020 року № 552-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/552-20#Text>.
46. Про державний земельний кадастр: закон України від 7 липня 2011 року № 3613-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3613-17#Text>.
47. Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень: Закон України від 01.07.2004 № 1952-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1952-15#Text>.
48. Про затвердження Методики нормативної грошової оцінки земель сільськогосподарського призначення. Постанова Кабінету Міністрів України від 16 листопада 2016 р. № 831. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/831-2016-%D0%BF#Text>.
49. Про затвердження Методики нормативної грошової оцінки земель: Проект постанови Кабінету Міністрів України. URL: <https://land.gov.ua/proekt-postanovy-kabinetu-ministriv-ukrainy-pro-zatverdzhennia-metodyky-normativnoi-hroshovoi-otsinky-zemel>.
50. Про затвердження показників регіональних нормативів оптимальної лісистості території України: наказ Держкомлігоспу від 29.12.2008 № 371. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0610-09#Text>.
51. Про затвердження Положення про набори даних, які підлягають оприлюдненню у формі відкритих даних: Постанова Кабінету Міністрів України від 21 жовтня 2015 року № 835. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/835-2015-p?find=1&text=держгеокадастр#w1\\_1](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/835-2015-p?find=1&text=держгеокадастр#w1_1).
52. Про затвердження Положення про самоврядний контроль за використанням та охороною земель територіальної громади м. Львова: Ухвала Львівської міської ради від 04.04.2019 № 4804. URL: [https://www8.city-adm.lviv.ua/inteam/uhvaly.nsf/\(SearchForWeb\)/4185-A518F6D1F9D2C22583E0003226D8?OpenDocument](https://www8.city-adm.lviv.ua/inteam/uhvaly.nsf/(SearchForWeb)/4185-A518F6D1F9D2C22583E0003226D8?OpenDocument).
53. Про затвердження Порядку ведення Державного земельного кадастру: Постанова Кабінету Міністрів України від 17.10.2012 № 1051. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1051-2012-%D0%BF#Text>.
54. Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади: Постанова Кабінету Міністрів України від 05 листопада 2008 року № 976. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/976-2008-%D0%BF#Text>.
55. Про затвердження форм адміністративної звітності з кількісного обліку земель (форми №№ 11-зем, 12-зем, 15-зем, 16-зем) та Інструкцій щодо їх заповнення: Наказ Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України 30.12.2015 № 337. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0133-16#Text>.



56. Про затвердження форм державної статистичної звітності з земельних ресурсів та Інструкції з заповнення державної статистичної звітності з кількісного обліку земель – форми №№ 6-зем, 6а-зем, 6б-зем, 2-зем: наказом Державного комітету статистики України від 05.11.1998 № 377. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0788-98#Text>.

57. Про землеустрій: Закон України від 22 травня 2003 року № 858-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/858-15#Text>.

58. Про зонувания земель: Проект закону України від 19 березня 2009 року № 4238. URL: [http://search.ligazakon.ua/l\\_doc2.nsf/link1/JF39Q00A.html](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/JF39Q00A.html).

59. Про інформаційну взаємодію органу, що здійснює ведення Державного земельного кадастру, та органу державної реєстрації прав: Постанова Кабінету Міністрів України від 22.02.2012 № 118. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/118-2012-%D0%BF#Text>.

60. Про місцеве самоврядування в Україні: закон України від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text>.

61. Про охорону земель: Закон України від 19 червня 2003 року № 962-IV. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/962-15/print1476586411943513>.

62. Про оцінку земель: Закон України від 11 грудня 2003 року 1378-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1378-15#Text>.

63. Про проведення загальнонаціональної (всеукраїнської) нормативної грошової оцінки земель сільськогосподарського призначення та внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України. Постанова Кабінету Міністрів України від 7 лютого 2018 р. № 105. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/105-2018-%D0%BF#Text>.

64. Про регулювання містобудівної діяльності: Закон України від 17 лютого 2011 року № 3038-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3038-17#Text>.

65. Про реформування територіальних органів Державної служби з питань геодезії, картографії та кадастру: Постанова Кабінету Міністрів України від 31 серпня 2016 р. № 581. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/581-2016-%D0%BF#Text>.

66. Про Цілі сталого розвитку України на період до 2030 року: Указ Президента України від 30 вересня 2019 року № 722/2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/722/2019#Text>.

67. Просторове планування у новому адміністративно-територіальному поділі. Портал Децентралізація. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/12630>.

68. Руководство по международным классификациям для сельскохозяйственной статистики. Совместная публикация ФАО и Статистического отдела Департамента экономического и социального развития ООН. 2015. 125 с. URL: [http://www.cisstat.com/gsagr/Guidelines-for-Int-Classifications-on-Agricultural-Statistics\\_Rus.pdf](http://www.cisstat.com/gsagr/Guidelines-for-Int-Classifications-on-Agricultural-Statistics_Rus.pdf).

69. Сакаль О.В. Облік земельних ресурсів як передумова ефективного земельного адміністрування. Геодезія, картографія і аерофотознімання. 2013. № 77. С. 57–61.

70. Сакаль О.В., Третяк Н.А. Напрями удосконалення земельного обліку як інституційної основи сталого розвитку територій. Землевпорядний вісник. 2014. № 5. С. 22–26.

71. Сільське населення України за 10 років скоротилося на 16%. Українформ. 2019. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-society/2736219-silске-naseleenna-ukraini-za-10-rokiv-skorotilosana-16-ekspert.html>.

72. Стратегія удосконалення механізму управління в сфері використання та охорони земель сільськогосподарського призначення державної власності та розпорядження ними. Постанова Кабінету Міністрів України від 7 червня 2017 р. № 413. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/413-2017-%D0%BF#Text>.

73. Сушинський О.І. Контроль у сфері публічної влади: теоретико-методологічні та організаційно-правові аспекти. Л.: ЛПІДУ УАДУ, 2002. 468 с.

74. Третяк А.М. Антологія земельних відносин, землеустрою, земельного кадастру, охорони земель та економіки землекористування; упорядник В.М. Другак. Херсон: ОЛДІ-ПЛЮС, 2014. Том 3: Земельний кадастр. 486 с.

75. Третяк А.М. Екологія землекористування: теоретико-методологічні основи формування та адміністрування. Херсон: Гринь Д.С., 2012. 440 с.
76. Третяк А.М. Економіка землекористування та землевпорядкування: навч. посібник. К.: ТОВ ЦЗРУ, 2004. 542 с.
77. Третяк А.М. Земельний капітал: теоретико-методологічні основи формування та функціонування. Львів: СПОЛОМ, 2011. 520 с.
78. Третяк А.М. Землеустрій в Україні: теорія, методологія. Херсон: ОЛДІ-ПЛЮС, 2013. 650 с.
79. Третяк А.М. Історія земельних відносин і землеустрою: навч. посіб. К.: Аграрна наука, 2002. 167 с.
80. Третяк А.М. Концепція оцінки земель в Україні. Свідectво про державну реєстрацію автора права на твір № 7709 від 09.06.2003.
81. Третяк А.М. Сутність і поняття екології землекористування в умовах нових земельних відносин. Екологічні науки. 2012. № 2. С.84-91.
82. Третяк А.М., Будзяк О.С., Третяк В.М. та ін. Екологія землекористування: навч. посіб. К.: Інститут екологічного управління та збалансованого природокористування, 2017. 178 с.
83. Третяк А.М., Гребенник Г.В. Сутність та поняття економіки рекреаційного землекористування у сфері природокористування в умовах нових земельних відносин. Землеустрій, кадастр і моніторинг земель. 2014. № 1-2. С. 92-101.
84. Третяк А.М., Дорош О.С. Управління земельними ресурсами: навч. посіб.; за заг. ред. А.М. Третяка. Вінниця: Нова книга, 2006. 360 с.
85. Третяк А.М., Другак В.М. Головні функціонали буття і критерії політики сталого розвитку України як унікальної європейської цивілізації. Стратегія соціально-економічного розвитку України. Наук. вид. в 2-х том. К.: «Юрисконсульт», 2014. 304 с.
86. Третяк А.М., Другак В.М. Земельна політика та земельні відносини: соціально-економічні і духовні аспекти розвитку. К.: ННЦ ІАЕ, 2007. 178 с.
87. Третяк А.М., Другак В.М. Наукові основи економіки землекористування та землевпорядкування. К.: ТОВ «ЦЗРУ», 2003. 345 с.
88. Третяк А.М., Другак В.М., Романська Д.П. Землевпорядне проектування: теоретичні та методичні основи інвестицій у землекористування. К.: ТОВ «ЦЗРУ», 2007. 246 с.
89. Третяк А.М., Курильців Р.М., Третяк Н.А. Концептуальні засади розвитку в Україні сучасної багатофункціональної системи управління земельними ресурсами. Землевпорядний вісник. 2013. № 9. С. 25-28.
90. Третяк А.М., Курильців Р.М., Третяк Н.А. Управління земельними ресурсами і земельний кадастр: взаємозалежність і ефективність. Землевпорядний вісник. 2014. № 10. С. 34-39.
91. Третяк А.М., Мельничук А.Ю. Поняття та сутність землекористування оборони в Україні. Землеустрій, кадастр і моніторинг земель. № 3. 2018. С 21-34.
92. Третяк А.М., Третяк В. М. Зонування земель: законодавчий колапс та наукові засади планування розвитку землекористування об'єднаних територіальних громад. Агросвіт. 2020. № 23. С. 3–9.
93. Третяк А.М., Третяк В.М., Прядка Т.М. Законодавчо-нормативне запровадження зонування земель за типами (підтипами) землекористування в заміні чинних категорій земель. Землевпорядний вісник. 2021. № 2. С. 16–20.
94. Третяк А.М., Третяк В.М. Поняття, сутність та зміст раціонального використання землі: теорія, методологія та практика. Землевпорядний вісник. 2015. № 8. С. 21-25.
95. Третяк А.М., Третяк В.М. Теоретичні засади розвитку сучасної системи землекористування в Україні. Агросвіт 2021. № 1-2. С. 3-11.
96. Третяк А.М., Третяк В.М., Дорош О.С. Концептуальні основи зонування земель для управління земельними ресурсами за межами населених пунктів. Землевпорядний вісник. 2008. № 4. С. 40-45.

97. Третяк А.М., Третяк В.М., Ковалишин О.Ф. Земельно-кадастровий облік як інформаційна база управління земельними ресурсами та землекористуванням. *Агросвіт*. 2021. № 16. С. 3-11.
98. Третяк А.М., Третяк В.М., Ковалишин О.Ф. Концептуальні засади розвитку системи форм власності на землю в Україні. *Multidisciplinary research. Abstracts of XIV International scientific-practical conference, December 21–24. Bilbao, Spain. 2020. P. 92–95.*
99. Третяк А.М., Третяк В.М., Ковалишин О.Ф., Кришеник Н.І. Нова методика нормативної грошової оцінки земель сільськогосподарського призначення: позитивні та негативні сторони. *Землеустрій, кадастр і моніторинг земель*. № 1. 2017. С. 35–42.
100. Третяк А.М., Третяк В.М., Ковалишин О.Ф., Третяк Н.А. Економіка земельного ринку: базові засади теорії, методології, практики: монографія; за заг. ред. А.М. Третяка. Львів: СПОЛОМ, 2019. 488 с.
101. Третяк А.М., Третяк В.М., Ковалишин О.Ф., Третяк Н.А. Удосконалення методики оцінки земель сільськогосподарського призначення в Україні. *Економіст*. № 5. 2016. С. 38–40.
102. Третяк А.М., Третяк В.М., Прядка Т.М., Скляр Ю.Л., Капінос Н.О. Територіально-просторове планування використання земель в Україні: понятійний базис в контексті безпеки життєдіяльності людей. *Агросвіт*. 2021. № 15. С. 3-13.
103. Третяк А.М., Третяк В.М., Прядка Т.М., Третяк Р.А., Капінос Н.О. Методологія державного управління земельними ресурсами та землекористуванням. *Агросвіт* 2021. № 20. С. 14-21.
104. Третяк А.М., Третяк В.М., Скляр Ю.Л., Капінос Н.О., Третяк Н.А., Концепція державної програми розвитку земельних відносин в Україні на період до 2030 року. *Агросвіт* № 19–20, 2020. с. 24–31.
105. Третяк А.М., Третяк В.М., Третяк Н.А. Земельна реформа в Україні: тенденції та наслідки у контексті якості життя і безпеки населення; під заг. ред. А.М. Третяка. Херсон: Грін Д.С., 2017. 522 с.
106. Третяк А.М., Третяк В.М., Третяк Н.А. Земельна реформа в Україні: оцінка результатів у контексті якості життя і безпеки населення. *Землевпорядний вісник*. № 11. 2018. С. 28–33.
107. Третяк А.М., Третяк В.М., Третяк Н.А., Лобунько А.В. Капіталізація землекористування населених пунктів в процесі зміни їх меж та трансформації видів використання земель. Херсон: ОЛДІ-ПЛЮС, 2016. 133 с.
108. Третяк В.М., Ляшинський В.Б. Поняття та сутність нетрадиційного сільськогосподарського землекористування та його екологізації і капіталізації. *Землеустрій, кадастр і моніторинг*. 2019. № 2. С. 78-85.
109. Третяк Н.А. Поняття та сутність земельних ресурсів і землекористування у контексті управління як економічної функції власності. *Землеустрій і кадастр*. 2011. № 4. С. 77–80.
110. Третяк Н.А. Розвиток системи управління земельними ресурсами як економічної функції власності на землю. Херсон: ОЛДІ-ПЛЮС, 2013. 176 с.
111. 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. 148 с. URL: <https://unece.org/DAM/hlm/documents/Publications/landadmin.devt.trends.r.pdf>.
112. Хом'яченко С.І. Правове забезпечення контролю за використанням та охороною земель в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06. К., 2004. 207 с.
113. Ціцька Н.Є. Актуальні питання обліку земель сільськогосподарського призначення. *Глобальні та національні проблеми економіки*. 2015. № 6. С. 897-900.
114. Шавров С.А. Вовлечение прав на землю в гражданский оборот: практ. пособие. Мн.: «Тонпик», 2003. 134 с.
115. Шапоренко О.І. Механізми державного управління земельними ресурсами (на

прикладі деградованих і малопродуктивних земель): дис. ... доктора наук з держ. упр.: 25.00.02. Донецьк, 2005. 453 с.

116.Шипулін В.Д. Система земельного адміністрування: основи сучасної теорії. Харків: ХНУМГ ім. О. М. Бекетова, 2016. 220 с.

117.Щетина М.А. Розвиток земельних відносин в сільськогосподарському виробництві: монографія. Умань: 2016. 210 с.

118.Юрченко Т.В. Земельні ресурси як об'єкт бухгалтерського обліку. Агросвіт. 2017. № 13. С. 43-51.

119.Adelekan I.O. Vulnerability of Poor Urban Coastal Communities to Climate Change in Lagos, Nigeria. Paper presented at the Fifth Urban Research Symposium, Marseille, France June 28-30, 2009.

120.Agricultural Land Redistribution and Land Administration in Sub-Saharan Africa: Case Studies of Recent Reforms. Editor Frank F.K. Byamugisha; The World Bank. 2014. 153 p.

121.Arsenault Ch. Give indigenous people land rights or fail on deforestation pledges, governors told. 2016. URL: <http://www.reuters.com/article/us-latamlandrights-idUSKCN1175A1>.

122.Badman T., Bomhard B., Fincke A., Langley J., Rosabal P. et al. Outstanding universal value: Standards for natural world heritage. IUCN, Gland, Switzerland. 2008.

123.Bennett R., Rajabifard A., Williamson I., Wallace J. On the need for national land administration infrastructures. Land Use Policy, 2012. № 29 (1). Pp. 208-219. URL: <http://fulltext.study/preview/pdf/93414.pdf/>.

124.Bommarco R., Kleijn D., and Potts S.G. Ecological intensification: Harnessing ecosystem services for food security. Trends in Ecology and Evolution 2013. No. 28(4). Pp. 230-238.

125.Borrini-Feyerabend G., Dudley N., Jaeger T., Lassen B., Pathak Broome N., et al. Governance of Protected Areas: From understanding to action. IUCN, Gland, Switzerland. 2013.

126.Brouwer H., Woodhill J., Hemmati M., Verhoosel K., and van Vuft S. The MSP Guide: How to Design and Facilitate Multi-Stakeholder Partnerships. The Netherlands: Centre for Development Innovation (CDI), Wageningen. 2015.

127.Burns T., Grant Ch., Nettle K., Brits A.-M. and Dalrymple K. Land administration reform: Indicators of Success, Future Challenges. 2006. URL: [http://www.unece.org/fileadmin/DAM/hlm/prgm/cph/experts/kyrgyzstan/documents/Land.Admin.Reform.Final\\_Draft.May2007.pdf](http://www.unece.org/fileadmin/DAM/hlm/prgm/cph/experts/kyrgyzstan/documents/Land.Admin.Reform.Final_Draft.May2007.pdf).

128.Butchart S.H.M., Stattersfield A.J., and Collar N.J. How many bird extinctions have we prevented? Oryx. 2006. No. 40. Pp. 266-278.

129.Byamugisha Frank F.K. Securing Africa's land for shared prosperity: a program to scale up reforms and investments. The World Bank. 2013. 230 p.

130.Castran T. and Pillar M. Forest Governance 2.0 A Primer on ICTs and Governance. Program on Forests (PROFOR). The World Bank: Washington, D.C. 2011. URL: [http://www.profor.info/sites/profor.info/files/docs/Forest%20Governance\\_web.pdf](http://www.profor.info/sites/profor.info/files/docs/Forest%20Governance_web.pdf).

131.City of Austin. Guide To Zoning. URL: [https://www.austintexas.gov/sites/default/files/files/Planning/zoning\\_guide.pdf](https://www.austintexas.gov/sites/default/files/files/Planning/zoning_guide.pdf).

132.Convention on Biological Diversity, Strategic Plan on Biodiversity 2011-2020. 2010. URL: <https://www.cbd.int/sp/>.

133.Country Profiles on Housing and Land Management: Ukraine. UNECE. New York and Geneva, 2013. 88 p.

134.Dale P., McLaughlin J. Land Administration. Oxford: Oxford University Press. 1999. 184 p.

135.Dale P., McLaughlin J. Land Information Management: An Introduction with special Reference to Cadastre Problems in Third World Countries. Oxford: Clarendon Press, 1988. 266 p.

136.De Schutter O. and Vanloqueran G. The new green revolution: How 21st century science can feed the world. Solutions. 2011. No. 2(4). Pp. 33-44.

137.De Soto H. Mystery of capital: why capitalism triumphs in the west and fails everywhere else / H. De Soto. New York: Basic Books. 2003. 278 p.

138.De Soto H. The other path: the invisible revolution in the third world. New York etc.: 219

Harper and Row. 1990. 271 p.

139. De Vries W., Bugri J. T., & Mandhu F. Responsible and smart land management interventions in an African context. 2021.

140. Denier L., Scherr, S.J., Shames, S., Chatterton, P., Hovani, L., et al. The Little Sustainable Landscapes Book. Global Canopy Programme, Oxford. 2015.

141. Dudley N. (ed.) Guidelines for Applying Protected Area Management Categories. IUCN, Gland, Switzerland. 2008.

142. Dühr S., Colomb C., Nadin V. European spatial planning and territorial cooperation. Routledge, 2010. 402 p.

143. Enemark S. Land Administration Systems – managing rights, restrictions and responsibilities in land. URL: [http://www.fig.net/organisation/council/council\\_2007-2010/council\\_members/-enemark\\_papers/2009/hyderabad\\_february\\_2009\\_paper.pdf](http://www.fig.net/organisation/council/council_2007-2010/council_members/-enemark_papers/2009/hyderabad_february_2009_paper.pdf).

144. Enemark S. Sustainable land governance: Spatially enabled, fit for purpose, and supporting the global agenda. URL: [http://www.landandpoverty.com/agenda/pdfs/paper/enemark\\_full\\_paper.pdf](http://www.landandpoverty.com/agenda/pdfs/paper/enemark_full_paper.pdf)

145. Enemark S. Understanding the land management paradigm. In Symposium on Innovative Technology for Land Administration: FIG Commission 7. 2005. Pp. 17-27.

146. Enemark S. Understanding the Land Management Paradigm/Innovative Technology TW Land Proceedings of a Symposium held by FIG Commission 7 on 24 and 25, June, 2005 at the University of Wisconsin, Sacstiszrl Ssrisry in Madison Wisconsin, USA. P. 17-27.

147. Enemark S., Bell K., Lemmen C., McLaren R.. Fit-For-Purpose Land Administration. FIG Publication No. 60. URL: <http://www.fig.net/resources/publications/figpub/pub60/Figpub60.pdf>.

148. Enemark S., Molen P. Capacity Assessment in Land Administration. FIG Publication No. 41. URL: [http://www.fig.net/resources/publications/figpub/pub41/figpub41\\_A4\\_web.pdf](http://www.fig.net/resources/publications/figpub/pub41/figpub41_A4_web.pdf).

149. Enemark S. The Evolving Role of Cadastral Systems in Support of Good Land Governance. URL: [https://www.fig.net/organisation/council/council\\_2007-2010/council\\_members/-enemark\\_papers/2010/czech\\_republic\\_enemark\\_paper\\_september\\_2010.pdf](https://www.fig.net/organisation/council/council_2007-2010/council_members/-enemark_papers/2010/czech_republic_enemark_paper_september_2010.pdf).

150. Estrada-Carmona N., Hart A.K., DeClerck F.A.J., Harvey C.A., and Milder J.C. Integrated landscape management for agriculture, rural livelihoods, and ecosystem conservation: An assessment of experience from Latin America and the Caribbean. Landscape and Urban Planning, 2014. No. 129. 1-11.

151. FAO. Guidelines for land-use planning. Development Series 1. Rome. 1993.

152. FAO. Growing greener cities in Africa. First status report on urban and peri-urban horticulture in Africa. Food and Agriculture Organization of the United Nations, Rome. 2012.

153. FAO. Support to affordable land administration. URL: <http://www.fao.org/news/story/en/item/39792/icode/>.

154. FAO. URL: <http://www.fao.org/countryprofiles/en>.

155. Foley J.A. Living by the lessons of the planet. Science, 2017. No. 356 (6335). Pp. 251-252.

156. Framework and Guidelines on Land Policy in Africa: Land Policy in Africa: A Framework to Strengthen Land Rights, Enhance Productivity and Secure Livelihoods. URL: [http://www.achpr.org/files/instruments/framework-guidelines-land-policy/framework\\_and\\_guidelines\\_on\\_land\\_policy\\_in\\_africa.pdf](http://www.achpr.org/files/instruments/framework-guidelines-land-policy/framework_and_guidelines_on_land_policy_in_africa.pdf).

157. Galland D. Understanding the Reorientations and Roles of Spatial Planning: The Case of National Planning Policy in Denmark. European Planning Studies. 2012. No. 20 (8). Pp. 1359-1392.

158. García-Martín, M., Bieling, C., Hart, A., and Plieninger, T. Integrated landscape initiatives in Europe: Multi-sector collaboration in multi-functional landscapes. Land Use Policy. 2016. No. 58. Pp. 45-53.

159. Geist H.J. and Lambin E.F. Proximate causes and underlying driving forces of tropical deforestation. Bioscience. 2002. No. 52. Pp. 143-150.

160. Godfray C.J., Beddington J.R., Crute I.R., Haddad L., Lawrence D., et al. Food security: The challenge of feeding 9 billion people. *Science*. 2010. No. 327. Pp. 812-818.
161. Gosnell H., Kline J. D., Chrostek G., & Duncan J. Is Oregon's land use planning program conserving forest and farm land? A review of the evidence. *Land Use Policy*. 2011. No. 28. Pp. 185–192.
162. Guidelines for recognizing and reporting other effective area-based conservation measures – draft document, IUCN, Gland, Switzerland. 2017.
163. Gur M., Cagdas V. and Demirel Z. Land Consolidation as a Tool of Rural Sustainable Development. 2nd FIG Regional Conference. Marrakech, Morocco, December 2-5, 2003. [http://www.fig.net/pub/morocco/proceedings/ts4/ts4\\_3\\_gur\\_et\\_al.pdf](http://www.fig.net/pub/morocco/proceedings/ts4/ts4_3_gur_et_al.pdf).
164. Hanoi declaration on land acquisition in emerging economies. FIG Publication № 51. URL: <http://www.fig.net/resources/publications/figpub/pub51/figpub51.pdf>.
165. Hart S. (ed.). *Shared Resources: Issues of Governance*. IUCN, Gland, Switzerland. 2008.
166. Hoffmann M., Duckworth J.W., Holmes K., Mallon D.P., Rodrigues A.S.L., et al. The difference conservation makes to extinction risk of the world's ungulates. *Conservation Biology*. 2015. No. 29. Pp. 1303-1313.
167. Hosonuma N., Herold M., De Sy V., De Fries R.S., Brockhaus M., et al. An assessment of deforestation and forest degradation drivers in developing countries. *Environmental Research Letters*. 2012. No. 7 (4): 044009.
168. Hughes T.P. *Human-Built World: How to Think About Technology and Culture*. University of Chicago Press, Chicago. 2004.
169. Institutional and Organisational Development: A Guide for Managers. FIG Publication № 47. URL: <http://www.fig.net/resources/publications/figpub/pub47/figpub47.pdf>.
170. ISO standard for land administration approved! URL: [http://www.fig.net/news/news\\_2012/approved\\_iso\\_standard.htm](http://www.fig.net/news/news_2012/approved_iso_standard.htm).
171. It's all about land – Введение в территориальное планирование и землеустройство Германии. Moscow, 2018. URL: [https://agrardialog.ru/files/activities/thiel\\_foedrat\\_presentation\\_19\\_april\\_rus\\_fertig.pdf](https://agrardialog.ru/files/activities/thiel_foedrat_presentation_19_april_rus_fertig.pdf).
172. Jonas H., Barbuto V., Jonas H.C., Kothari A., and Nelson F. New steps of change: Looking beyond protected areas to consider other effective area based conservation measures. *PARKS*. 2014. No. 20(2). Pp. 111-128.
173. Jones Lang LaSalle. *The African Century: Twelve Pillars of Africa's Future Success*. African Cities Research. 2013.
174. Joppa L.N. and Pfaff A. Global protected area impacts. *Proceedings of the National Academy of Sciences*. 2011. No. 278. Pp. 1633-1638.
175. Kami J.D.K., Mwitwa V., Flintan F., and Liversage H. Making village land use planning work in rangelands: The experience of the sustainable rangeland management project, Tanzania, in 2016 World Bank Conference on Land and Poverty. World Bank, Washington, DC, 2016. 30 p.
176. Kissinger G., Herold M., and De Sy V. Drivers of Deforestation and Forest Degradation – A Synthesis Report for REDD+ Policymakers. Vancouver, Canada. 2012.
177. Laffoley D., Dudley N., Jonas H., MacKinnon D., MacKinnon K., et al. An introduction to 'other effective area-based conservation measures' under Aichi Target 11 of the Convention on Biological Diversity: Origin, interpretation and some emerging ocean issues. *Journal of Aquatic Conservation*. 2017.
178. Lal R. Food security in a changing climate. *Ecology and Hydrobiology*. 2013. No. 13. Pp. 8-21.
179. Lambin E. F. and Meyfroidt P. Global land use change, economic globalization, and the looming land scarcity. *Proceedings of the National Academy of Sciences*. 2011. No. 108 (9). Pp. 3465-3472.
180. Land administration guidelines: with special reference to countries in transition. New York and Geneva: United Nations. 1996. 112 p.

181. Land administration in the UNECE Region. Development trends and main principles. New York and Geneva: United Nations. 2005. 104 p.
182. Land Administration. URL: <http://www.finnmap.com/wp-content/uploads/references/land-administration.pdf>.
183. Land Governance in Support of The Millennium Development Goals. FIG Publication. No. 45. URL: <http://www.fig.net/resources/publications/figpub/pub45/figpub45.pdf>.
184. Land tenure and rural development. URL: <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/005/y4307E/y4307E00.pdf>.
185. Lang T. and Heasman M. Food Wars: The global battle for mouths, minds and market. Earthscan, Oxford. 2015 (2nd edition).
186. Lopoukhine N. and Dias B.F. Editorial: What does Target 11 really mean? PARKS. 2012. No. 18 (1). Pp. 5-8.
187. Lowder S.K., Skoet J., and Raney T. The number, size, and distribution of farms, smallholder farms, and family farms worldwide. World Development. 2016. No. 87. Pp. 16-29.
188. Lyych D. In anticipation of the market. Who owns the Ukrainian land, Reanimation package of reforms. 2019. URL: <https://rpr.org.ua/news/v-ochikuvanni-rynku-komu-nalezhyt-ukrains-kazemlia/>.
189. Marrakech Declaration on improving Urban-Rural Interrelationship. FIG Publication. No. 33. URL: <http://www.fig.net/resources/publications/figpub/pub33/figpub33.pdf>.
190. Martyniuk M., The optimal scenario of land reform, Mirror weekly. Ukraine. 2019. Vol. 26. URL: [https://dt.ua/macrolevel/optimalnyy-scenariyzemelnoy-reformy-\\_html](https://dt.ua/macrolevel/optimalnyy-scenariyzemelnoy-reformy-_html).
191. McShane T.O., Hirsch P.D., Trung T.C., Songorwa A.N., Kinzig A., et al. Hard choices: Making trade-offs between biodiversity conservation and human well-being. Biological Conservation. 2011. No. 144: 966972.
192. Metternicht G. Land Use and Spatial Planning to Support Sustainable Land Management. Working paper for the GLO. 2017.
193. Milder J.C., Hart A.K., Dobie P., Minai J., and Zaleski C. Integrated landscape initiatives for African agriculture, development, and conservation: A region-wide assessment. World Development. 2014. No. 54: 6880.
194. Moonen T. and Clark G. The Business of Cities 2013. Jones Lang LaSalle. 2013.
195. Mulumba J.W., Nankya R., Adokorach J., Kiwuka C., Fadda C., et al. A risk-minimizing argument for traditional crop varietal diversity use to reduce pest and disease damage in agricultural ecosystems in Uganda. Agriculture, Ecosystems and the Environment. 2012. No. 157. Pp. 70-86.
196. Munro-Faure P. and Palmer D. An overview on the voluntary guidelines on the governance of tenure. Land Tenure Journal. 2012. No. 1. Pp. 5-17.
197. Nadin V., Stead D. Opening up the compendium: An evaluation of international comparative planning research methodologies. European Planning Studies. 2013. No. 21(10). Pp. 1542-1561.
198. Neely C. and Chesterman S. Stakeholder Approach to Risked-informed and Evidence-based Decision-making (SHARED). World Agroforestry Centre, Nairobi. 2015.
199. Nelson A. and Chomitz K. Protected Area Effectiveness in Reducing Tropical Deforestation, The World Bank, Washington, DC. 2009.
200. Newton P.W. Livable and sustainable? Socio-technical challenges for twenty-first century cities. Journal of Urban Technology. 2012. No. 19 (1). Pp. 81-102.
201. OECD. Natural Resource Tenure: Key Points for Reformers in Eastern Europe, Caucasus and Central Asia. Paris. 2011. URL: <http://www.oecd.org/dataoecd/16/44/48692706.pdf>.
202. Orr B., Cowie A., Castillo V., Chasek P., Crossman N., Erlewein A., Louwagie G., Maron M., Metternicht G., Minelli S., Tengberg A., Walter S., Welton S. Scientific Conceptual Framework for Land Degradation Neutrality. A Report of the Science-Policy Interface. UNCCD/Science-Policy Interface. 2017. URL: <http://www2.uncd.int/publications/scientific-conceptualframework-land->

degradation-neutrality.

203.Peters P.E. Conflicts over land and threats to customary tenure in Africa. *African Affairs*. 2013. No. 112 (449). Pp. 543-562.

204.Planning Policy Statement 1: Delivering Sustainable Development. Office of the Deputy Prime Minister. London. 2005. URL: [http://www.knowsley.gov.uk/pdf/PG04\\_PlanningPolicyStatement1DeliveringSustainableDevelopment.pdf](http://www.knowsley.gov.uk/pdf/PG04_PlanningPolicyStatement1DeliveringSustainableDevelopment.pdf).

205.Posey D. (ed.) *Cultural and Spiritual Values of Biodiversity*. Intermediate Technology Publications, London. 1999.

206.Pretty J. Agricultural sustainability: Concepts, principles and evidence. *Proceedings of the Royal Society B*. 2008. No. 363. Pp. 447-465.

207.Pretty J. and Bharucha Z.P. Integrated pest management for sustainable intensification of agriculture in Asia and Africa. *Insects*. 2015. No. 6. Pp. 152-182.

208.Pretty J. and Bharucha Z.P. Sustainable intensification in agricultural systems. *Annals of Botany-London*. 2014. No. 114 (8). Pp. 1571-1596.

209.Rajabifard A. E-government and e-land administration in order to spatially enable a society – as an example. The Netherlands. In: *Towards a spatially enabled society Melbourne*. The University of Melbourne, Department of Geomatics, CSDILA. 2007. Pp. 43-58.

210.Raymond C.M., Bieling C., Fagerholm N., Martin-Lopez B., and Plieninger T. The farmer as landscape steward: Comparing local understandings of landscape stewardship, landscape values and land management actions. *Ambio*. 2015.

211.Reed J., van Vianen J., Deakin E.L., Barlow J., and Sunderland T. Integrated landscape approaches to managing social and environmental issues in the tropics: Learning from the past to guide the future. *Global Change Biology*. 2016. No. 22. Pp. 2540-2554.

212.Rees W.E. Ecological footprints and appropriated carrying capacities: what urban economics leaves out. *Environment and Urbanization*. 1992. No. 4 (2). Pp. 121-130.

213.Reimer M., Getimis P., Blotvogel H. *Spatial Planning Systems and Practices in Europe: A Comparative Perspective on Continuity and Changes*. Routledge, 2014. 310 p.

214.Rulli M.C., Savioli A., and D’Odorico P. Global land and water grabbing. *Proceedings of the National Academy of Sciences*. 2013. No. 110 (3). Pp. 893- 897.

215.Sayer J., Sunderland T., Ghazoul J., Pfund J.L., Sheil D., et al. Ten principles for a landscape approach to reconciling agriculture, conservation, and other competing land uses. *Proceedings of the National Academy of Sciences*. 2013. No. 110 (21). Pp. 8349-8356.

216.Scientific Conceptual Framework For Land Degradation Neutrality. A Report of the Science-Policy Interface. URL: [http://www2.unccd.int/sites/default/files/documents/201708/LDN\\_CF\\_report\\_web-english.pdf](http://www2.unccd.int/sites/default/files/documents/201708/LDN_CF_report_web-english.pdf).

217.Seitzinger S.P., Svedin U., Crumley C.L., Steffen W., Abdullah S.A., et al. Planetary stewardship in an urbanising world: Beyond city limits. *Ambio*. 2012. No. 41. Pp. 787-704.

218.Shames, S., Scherr, S.J., and Friedman, R. *Defining Integrated Landscape Management for Policy Makers*. EcoAgriculture Partners, Washington, DC. 2013.

219.Siegel P.B. *Climate Change Adaptation: Toward a No-Regrets Multi-Hazard Approach to Increased Human Resilience*. Keynote Presentation at conference: *Adapting to Climate Change: Gaining the Advantage*. University of Missouri, Colombia, MO. June 6-8, 2012. URL: <http://www.muconf.missouri.edu/adaptation>.

220.Smith H. *Citizen’s Guide to Zoning*, 1993, 242 p. URL: <http://xfpdf.ivorylounge.com/citizens-guide-to-zoning-herbert-smith-40863694.pdf>.

221.Spatial Enabled Society. FIG publication. No. 58. URL: <http://www.fig.net/resources/publications/figpub/pub58/figpub58.pdf>.

222.Spatial Planning Act. Ministry of the Environment, Spatial planning and Energy. Slovenian Ministry of the Environment, Spatial planning and Energy Ljubljana. 2002.

223.Ssekandi W., Mulumba J.W., Colangelo P., Nankya R., Fadda C., et al. The use of common bean (*Phaseolus vulgaris*) traditional varieties and their mixtures with commercial varieties to manage



- bean fly (*Ophiomyia* spp.) infestations in Uganda, *Journal of Pest Science*. 2016. No. 89. Pp. 45-57.
224. Stolte J. et al. *Soil threats in Europe*. Luxembourg: Publications Office, 2015.
225. Swinton S.M., Lupi F., Robertson G.P., and Hamilton S.K. Ecosystem services and agriculture: Cultivating agricultural systems for diverse benefits. *Ecological Economics*. 2007. No. 64(2). Pp. 245-252.
226. Tang A., Indonesia's land transfer a breakthrough for indigenous rights: activist. 2017. URL: <http://www.reuters.com/article/us-indonesia-landrights/indigenous-idUSKBN14V1IV>.
227. Thaxton M., Shames S., and Scherr S.J. *Integrated Landscape Management: An approach to achieve equitable and participatory sustainable development*. GLO Working Paper for UNCCD. 2017.
228. The Bathurst Declaration on Land Administration for Sustainable Development. FIG Publication. No 21. URL: <http://www.fig.net/resources/publications/figpub/pub21/figpub21.asp>.
229. Ting L., Williamson I.P., Grant D., and Parker J.R. Understanding the evolution of land administration systems in some common law countries. *Survey Review*. 1999. No. 35 (272). Pp. 83-102.
230. Tretiak A., Tretiak V., Priadka T., Lyashynskyy V., Tretiak N. Non-conventional agricultural land use: a way to accelerate ecologization and capitalization. *Scientific Papers: Management, Economic Engineering in Agriculture & Rural Development*. 2021. No. 21(2). P. 661-669.
231. Tretiak N. et al. Land Resources and Land Use Management in Ukraine: Problems of Agreement of the Institutional Structure. Functions and Authorities. *European Research Studies Journal*. 2021. No. 24(1). P. 776-789.
232. Tretiak V., Lyashynskyy V., Tretiak N., Kapinos N. Non-conventional agricultural land use is the basic foundation for its capitalization and socialization in rural areas. *Scientific Papers: Management, Economic Engineering in Agriculture & Rural Development*. 2020. No. 20(3). P. 511-517.
233. Tschamtk T., Clough, Y., Wanger, T.C., Jackson, L., Motzke, I., et al. Global food security, biodiversity conservation and the future of agricultural intensification. *Biological Conservation*. 2012. No. 151. P. 53-59.
234. UN. URL: <http://www.unccd.int/en/programmes/Science/MonitoringAssessment/Documents/Decision22-COP11.pdf>.
235. UNCCD decision 3/COP12. URL: [http://www.unccd.int/en/about-the-convention/official-documents/Pages/SymbolDetail.aspx?k=ICCD/COP\(12\)/20/Add.1&ctx=COP\(12\)](http://www.unccd.int/en/about-the-convention/official-documents/Pages/SymbolDetail.aspx?k=ICCD/COP(12)/20/Add.1&ctx=COP(12)).
236. UNCCD. *Achieving Land Degradation Neutrality at a Country Level: Building blocks for LDN target setting*. UNCCD, Bonn. 2016.
237. UNCCD. Integration of the sustainable development goals and targets into the implementation of the United Nations Convention to Combat Desertification and the Intergovernmental Working Group on land degradation neutrality. Decision 3/COP12. 2015.
238. UNCCD. *Land Degradation Neutrality: The target setting programme*. UNCCD, Bonn. 2016.
239. UNCCD. *Scaling up Land Degradation Neutrality Target Setting: From lessons to actions: 14 pilot countries' experiences*. UNCCD, Bonn. 2017.
240. United Nations E-government Survey 2016: E-Government in Support of Sustainable Development. UNITED NATIONS: New York, 2016. 220 p.
241. United Nations E-Government Survey 2020: Digital Government in the Decade of Action for Sustainable Development UNITED NATIONS: New York, 2020. 326 p.
242. United Nations: *Transforming our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development*. New York.
243. USAID. United States Agency for International Development Project (USAID). *Management evaluation module*. Kyiv, Ukraine. 2012.

244. Van der Molen P., Tuladhar A.M. Transparency in land administration: corruption is everywhere. *Journal GeoInformatics: magazine for surveying, mapping and GIS professionals*. 2007. No. 10 (4). Pp. 12-15.

245. Waddington H., Snilstveit B., Hombrados J., Vojtkova M., Phillips D., et al. Farmer Field Schools for improving farmer outcomes: A systematic review. *Campbell Systematic Reviews*. 2014. 2016:6.

246. Wallace G., Barborak J., and MacFarland C. Land use planning and regulation in and around protected areas: A study of best practices and capacity building needs in Mexico and Central America, Paper presented at the 5th World Parks Congress, Durban, South Africa. 2003.

247. Williamson I. Using Cadastres to Support Sustainable Development. URL: [http://www.fig.net/resources/-monthly\\_articles/2008/april\\_2008/april\\_2008\\_williamson.pdf](http://www.fig.net/resources/-monthly_articles/2008/april_2008/april_2008_williamson.pdf).

248. Williamson I., Enemark S., Wallace J., Rajabifard A. Land administration for sustainable development. Esri Press, 2010. 487 p.

249. Williamson I.P. A Land Administration Vision: In Sustainability and Land Administration Systems. Department of Geomatics, Melbourne, 2006. Pp. 3-16.

250. Williamson Ian. Land administration for sustainable development / Ian Williamson, Stig Enemark, Jude Wallace, Abbas Rajabifard. Esri Press. 2010. 506 p. URL: <http://www.esri.com/landing-pages/industries/land-administration/e-book#sthash.KF25CaWH.dpbs>.

251. World Bank Sustainable Land Management: Challenges, Opportunities, and Trade-offs. Agriculture and Rural Development Department. Washington, D.C. 2006. URL: [http://siteresources.worldbank.org/INTARD/Resources/Sustainable\\_Land\\_Management\\_ebook.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTARD/Resources/Sustainable_Land_Management_ebook.pdf).

252. Wunder S. Payment for Ecosystem Services: Some nuts and bolts. CIFOR Occasional Paper number 42: Center for International Forestry Research, Bogor, Indonesia. 2005.

253. WWF. Living Planet Report 2016. Risk and resilience in a new era. WWF International, Gland, Switzerland. 2016.

254. Young R.P., Hudson M.A., Terry A.M.R., Jones C.G., Lewis R.E., et al. Accounting for conservation: Using the IUCN Red List Index to evaluate the impact of a conservation organization. *Biological Conservation*. 2014. No. 180. Pp. 84-96.

255. Zevenbergen J., W. Vries De, Bennett R. Advances in Responsible Land Administration. CRC Press, Taylor & Francis Group. 2015. 290 p.

**Третяк А.Н.** Управление земельными ресурсами и землепользованием: основы теория, институционализации, практики: монография / А.Н. Третяк, В.Н. Третяк, Р.Н. Курильцев, Т.Н. Прядка, Н.А.Третяк; [под общ. ред. А.Н. Третяк]. – Белая Церковь: «ООО «Белоцерковпечатъ», 2021. – 227 с.

Исследованы теоретические основы управления земельными ресурсами и землепользованием, в частности, сущность «земля» в основе устойчивого развития и парадигма новой земельной политики, понятие, объект и цель управления земельными ресурсами и землепользованием, сущность управления земельными ресурсами и землепользованием и их особенности на государственном, региональном и местном уровнях, основные задачи, функции и методы управления земельными ресурсами и землепользованием; основные принципы управления земельными ресурсами и землепользованием. Разработаны основные принципы земельной политики в области земельных отношений и использования и охраны земель, к которым отнесены следующие основные стратегические направления земельной политики: приведение институции собственности на землю к конституционным требованиям, переход от раздела земель по категориям к территориальному их зонированию по типам (подтипам) землепользования, переход на новую парадигму развития землеустройства и землеустройства и восстановление роли государства в их осуществлении, модернизация системы управления земельными ресурсами и землепользованием. Обоснованы основные положения концепции современного управления земельными ресурсами и землепользованием, основы модернизации современного управления земельными ресурсами и землепользованием, внедрение функциональных территорий землепользования, формирование устойчивости землепользования к внешним воздействиям, сельскохозяйственная деятельность, направленная на экологизацию и капитализацию землепользования территориями. Исследованы стратегические направления администрирования экологизации и капитализации землепользования, институциональная среда управления земельными ресурсами и землепользованием и обоснованы основные принципы определения методов и инструментов управления земельными ресурсами и землепользованием, метод и инструменты регулирования земельных отношений, метод и инструменты администрирования землепользования, метод и инструменты землеустройства.

Для научных работников, аспирантов, специалистов землеустроительных, природоохранных и других управленческих органов исполнительной власти и местного самоуправления, преподавателей и студентов вузов.

**Tretiak A.** Management of land resources and land use: basic principles of theory, institutionalization, practice: a monograph / A. Tretiak, V. Tretiak, R. Kuriltsev, T. Priadka, N. Tretyak; [for general ed. A. Tretiak]. – Bila Tserkva: Belotserkivdruk LLC, 2021. – 227 p.

Theoretical principles of land management and land use management, in particular, the essence of "land" in the basis of sustainable development and the paradigm of new land policy, the concept, object and purpose of land management and land use, the essence of land and land use management and their features in the state, regional and local levels, the main tasks, functions and methods of land management and land use, the basic principles of land management and land use. The basic principles of land policy in the field of land relations and land use and protection have been developed, which include the following main strategic directions of land policy: bringing the institution of land ownership to constitutional requirements, transition from land division by categories to territorial zoning by types (subtypes) of land use, transition to a new paradigm of development of land management and land management and restoration of the role of the state in their implementation, modernization of land management and land use. The main provisions of the concept of modern land management and land use are substantiated, in particular, the principles of modernization of modern land management and land use, introduction of functional land use areas, formation of land use resilience to external influences, agricultural activities aimed at greening and capitalization of land use territories. The strategic directions of land use and capitalization administration, institutional environment of land resources and land use management are studied and the basic principles of determining methods and tools of land and land use management, method and tools of land relations regulation, method and tools of land use administration, method and tools of land use.

For researchers, graduate students, specialists in land management, environmental protection and other administrative bodies of executive power and local self-government, teachers and students of higher educational institutions.

*Наукове видання*

**Третяк** Антон Миколайович,  
**Третяк** Валентина Миколаївна,  
**Курильців** Роман Михайлович,  
**Прядка** Татяна Михайлівна,  
**Третяк** Наталія Антонівна

**Управління земельними ресурсами та землекористуванням:  
базові засади теорії, інституціалізації, практики**

*Монографія*

За загальною редакцією А.М. Третяка

Підписано до друку 10.12.2021 р.  
Формат 60х84/16. Папір Офсетний. Друк офсетний.  
Ум. арк. 14,2. Наклад 300 пр.  
Зам. № 5255.