

Третяк А.М., Третяк В.М., Прядка Т.М.  
Гунько Л.А., Третяк Н.А.

**ЗЕМЛЕВПОРЯДКУВАННЯ  
В УКРАЇНІ:  
розвиток на засадах  
новітньої інституціонально-  
поведінкової теорії**

*За загальною редакцією проф. Третяки А.М.*

**Монографія**

**Третяк А.М., Третяк В.М., Прядка Т.М.,  
Гунько Л.А., Третяк Н.А.**

**ЗЕМЛЕВПОРЯДКУВАННЯ  
В УКРАЇНІ:  
розвиток на засадах новітньої  
інституціонально-поведінкової теорії**

*За загальною редакцією проф. Третяка А.М.*

**Монографія**

**Біла Церква – 2023**

**УДК 332.2:332.3**

*Рекомендовано до друку вченою радою Білоцерківського національного аграрного університету (протокол № 4 від 31.05.2022 р.)*

**Рецензенти:**

**Мартин А.Г.** доктор економічних наук, професор, член-кореспондент НААН України, завдувач кафедри землевпорядного проектування, Національний університет біоресурсів і природокористування

**Москаленко А.М.** доктор економічних наук, професор, член-кореспондент НААН України, директор інституту сільськогосподарської мікробіології та агропромислового виробництва НААН України

**Шворак А.М.** доктор економічних наук, професор, директор ТОВ «Інститут земельних відносин та охорони навколишнього середовища»

**Третяк, Антон Миколайович.**

**Т 66** Землевпорядкування в Україні: розвиток на засадах новітньої інституціонально-поведінкової теорії. монографія / А.М. Третяк, В.М. Третяк, Т.М. Прядка, Л.А. Гунько, Н.А. Третяк; [за заг. ред. А.М. Третяка]. Біла Церква: «ТОВ «Білоцерківдрук», 2023. 224 с.

**ISBN 978-617-8219-11-6**

Досліджено землевпорядну складову соціально-поведінкових наук, зокрема, місце і роль землевпорядкування у розвитку життєдіяльності українського суспільства та економічної науки, основні поняття та сутнісні ознаки системи землевпорядкування, еволюцію сутності теорії землевпорядкування, сутність землевпорядкування в соціально-економічному та екологічному просторах. Викладено основи інституціональної та поведінкової економічних теорій, тренд інституціональної та поведінкової економічних теорій в землевпорядкуванні, наукову гіпотезу трактування землевпорядкування як соціально-економічної інституції та застосування інституціонально-поведінкової теорії у вирішенні проблем розвитку землевпорядкування. Розкрито сутність інституціалізації системи землевпорядкування, філософію інституціалізації системи землевпорядкування, теорію в діалектиці землевпорядної діяльності, інституціонально-поведінкова парадигму розвитку землевпорядкування. Досліджено особливості новітньої інституціонально-поведінкової теорії землевпорядкування, зокрема: інституціональна систематизація та збагачення функцій землевпорядкування, визначення меж предмета землевпорядкування, інституціональна модель збагачення об'єктів землевпорядкування, інституціонально-поведінковий тренд моделювання розвитку землевпорядкування, трансакційні витрати як показник ефективності рівня інституціалізації землевпорядкування. Досліджено інституціональне середовище розвитку професійних землевпорядників, зокрема: моделювання розвитку інституту професійних землевпорядників, інститут професійних землевпорядників України, розвиток професії «землевпорядкування» на засадах інженерного та імперіалістичного підходів.

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

**УДК 332.2:332.3**

**ISBN 978-617-8219-11-6**

© А.М. Третяк, В.М. Третяк, Т.М. Прядка,  
Л.А. Гунько, Н.А. Третяк, 2023

**ЗМІСТ**

<b>ПЕРЕДМОВА</b>	5
<b>РОЗДІЛ 1. ЗЕМЛЕВПОРЯДНА СКЛАДОВА СОЦІАЛЬНО-ПОВЕДІНКОВИХ НАУК</b>	7
1.1. Місце і роль землевпорядкування у розвитку життєдіяльності українського суспільства та соціально-поведінкових наук	8
1.2. Система землевпорядкування: основні поняття та сутнісні ознаки	12
1.3. Еволюція сутності теорії землевпорядкування	22
1.4. Сутність землевпорядкування в соціально-економічному та екологічному просторах	28
<b>РОЗДІЛ 2. ІНСТИТУЦІОНАЛЬНИЙ ТРЕНД РОЗВИТКУ ТЕОРІЇ ЗЕМЛЕВПОРЯДКУВАННЯ</b>	35
2.1. Основи інституціональної та поведінкової економічних теорій	35
2.2. Тренд інституціональної та поведінкової економічних теорій в землевпорядкуванні	44
2.3. Наукова гіпотеза трактування землевпорядкування як соціально-економічної інституції	54
2.4. Застосування інституціонально-поведінкової теорії у вирішенні проблем розвитку землевпорядкування	66
2.5. Класифікація інституцій та їх функції щодо регулювання соціально-економічних відносин	78
2.6. Структура інституцій, які визначають функціонування системи землевпорядкування	81
<b>РОЗДІЛ 3. ОСНОВИ НОВІТНЬОЇ ІНСТИТУЦІОНАЛЬНО-ПОВЕДІНКОВОЇ ТЕОРІЇ ЗЕМЛЕВПОРЯДКУВАННЯ</b>	90
3.1. Інституціалізація системи землевпорядкування	90
3.2. Філософія інституціалізації системи землевпорядкування	103
3.3. Теорія в діалектиці землевпорядної діяльності	120
3.4. Інституціонально-поведінкова парадигма розвитку землевпорядкування	126

<b>РОЗДІЛ 4. ОСОБЛИВОСТІ НОВІТНЬОЇ ІНСТИТУЦІОНАЛЬНО-ПОВЕДІНКОВОЇ ЗЕМЛЕВПОРЯДКУВАННЯ</b>	<b>ТЕОРІЇ</b>	135
4.1. Розширення функцій, предмету і об'єктів землепорядкування		135
4.1.1. <i>Інституціональна систематизація та розширення функцій землепорядкування</i>		136
4.1.2. <i>Визначення меж предмета землепорядкування</i>		141
4.1.3. <i>Інституціональна модель збагачення об'єктів землепорядкування</i>		147
4.2. Інституціонально-поведінковий тренд моделювання розвитку землепорядкування		150
4.3. Основні напрямки інституціонального регулювання землепорядкування для розвитку землекористування сільських територій в країнах з ринковою економікою		157
4.4. Трансакційні витрати як показник ефективності рівня інституалізації землепорядкування		166
<b>РОЗДІЛ 5. ІНСТИТУЦІОНАЛЬНЕ СЕРЕДОВИЩЕ РОЗВИТКУ ПРОФЕСІЙНИХ ЗЕМЛЕВПОРЯДНИКІВ</b>		175
5.1. Моделювання розвитку інституту професійних землепорядників		175
5.2. Інститут професійних землепорядників України		186
5.3. Розвиток професії «землепорядкування» на засадах інженерного та імперіалістичного підходів		193
<b>ВИСНОВКИ</b>		205
<b>СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ</b>		214

## **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 землевпорядкування 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.

Землевпорядкування 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 території регіону та територіальних громад в кінцевому підсумку буде визначати майбутнє організації використання земельних ресурсів – ґрунту, води і біологічного різноманіття, а також успіх або неуспіх зусиль, спрямованих на забезпечення безпеки продовольства і водних ресурсів, зведення до мінімуму наслідків зміни клімату і адаптацію до таких наслідків. Дійсно, землевпорядкування націлене на узгоджене 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 шляхом землевпорядкування, насамперед, створено правову основу для його розвитку багатокладності економіки землекористування, змінилася роль держави в регулюванні землевпорядкування. Тому виникла необхідність вдосконалення теоретичних і інституціональних положень розвитку землевпорядкування, що дозволяють підвищити безпеку людей, зменшити деградацію земель, активізувати капіталізацію землекористування, а також дозволить збільшити оподатковувану базу і збір бюджетних доходів, залучити інвестиції в розвиток територій територіальних громад і регіонів, створити ефективну систему забезпечення прав гарантій для суб'єктів

земельних відносин. Основними складовими землевпорядкування є інституціональне середовище територіально-просторового планування використання і охорони земель, землеустрій та землевпорядкування, державний земельний кадастр та інші сфери діяльності у галузі використання і охорони земель.

В монографії викладено місце і роль землевпорядкування у розвитку життєдіяльності українського суспільства та економічної науки, основні поняття та сутнісні ознаки системи землевпорядкування, еволюцію сутності теорії землевпорядкування, сутність землевпорядкування в соціально-економічному та екологічному просторах. Викладено основи інституціональної та поведінкової економічних теорій, тренд інституціональної та поведінкової економічних теорій в землевпорядкуванні, наукову гіпотезу трактування землевпорядкування як соціально-економічної інституції та застосування інституціонально-поведінкової теорії у вирішенні проблем розвитку землевпорядкування. Розкрито сутність інституціалізації системи землевпорядкування, філософію інституціалізації системи землевпорядкування, теорію в діалектиці землевпорядної діяльності, інституціонально-поведінкова парадигму розвитку землевпорядкування. Досліджено особливості новітньої інституціонально-поведінкової теорії землевпорядкування, зокрема: інституціональна систематизація та збагачення функцій землевпорядкування, визначення меж предмета землевпорядкування, інституціональна модель збагачення об'єктів землевпорядкування, інституціонально-поведінковий тренд моделювання розвитку землевпорядкування, трансакційні витрати як показник ефективності рівня інституціалізації землевпорядкування. Досліджено інституціональне середовище розвитку професійних землевпорядників, зокрема; моделювання розвитку інституту професійних землевпорядників, інститут професійних землевпорядників України, розвиток професії «землевпорядкування» на засадах інженерного та імперіалістичного підходів.

У підготовці монографії прийняли участь науковці Білоцерківського національного аграрного університету, зокрема А.М. Третяк (Передмова, розділ, 1, 2, 3, 4, 5 та висновки) та Т.М. Прядка (розділ, 1, 2.4, 4, 5), Сумського національного аграрного університету, а саме В.М. Третяк (розділ, 1, 2, 3, 4, 5), Національного університету біоресурсів і природокористування Л.А. Гунько (розділ, 1, 2.4, 4.3, 5) та Державної установи «Інститут економіки природокористування та сталого розвитку Національної академії наук України», а саме Н.А. Третяк (розділ, 1, 2, 3, 4, 5).

## **РОЗДІЛ 1. ЗЕМЛЕВПОРЯДНА СКЛАДОВА СОЦІАЛЬНО-ПОВЕДІНКОВИХ НАУК**

Вітчизняні навчальні посібники в яких висвітлюються питання теорії землеустрою та землепорядкування часто зводяться до авторських описів основних напрямів їх розвитку: технічний, правовий, економічний, екологічний. Єдиним повним виданням, де розглядається розвиток теорії землеустрою є підручник А.М. Третяка – «Землеустрій» (2014 р.). Значну частину наукових монографій присвячено управлінню земельних ресурсів, де описується роль землеустрою або висвітлюється землеустрій як метод управління. І у цих виданнях, так само, як і у посібниках, теорія землеустрою та землепорядкування розглядається досить поверхнево. *Небезпечність і абсурдність цієї ситуації очевидні.* Формується зовнішнє і навіть внутрішнє (з боку самих землепорядників) сприйняття землепорядної діяльності як певної специфічної сфери діяльності щодо земле вимірювання та землепорядного процесу. *Погоджуючись із виконанням лише «сервісної» функції в управлінні земельними ресурсами, землепорядники з важкістю знаходять себе в питаннях державного управління, в економічній та екологічній науках.* Все більш яскраво простежується небезпечна відособленість землеустрою, особливо планування використання земель, від важливих соціально-економічних і екологічних процесів, при вирішенні проблем сталого розвитку в цілому та сталого (збалансованого) землекористування і управління зокрема. Але як не дивно, основою не тільки вищевикладених, а й інших проблем вітчизняного землеустрою і землепорядкування є *упущення і недооцінка важливості саме його теоретичної складової.* Тільки теорія здатна сформулювати переконливі аргументи і напрямки вирішення проблем.

*Досліджуючи історичне становлення науки про землеустрій і землепорядкування в Україні, ми переконуємося в наявності об'єктивної необхідності розширення теорій, які виходять за рамки технічного, правового, економічного, екологічного напрямів розвитку землеустрою на інституціональних засадах. Оцінюючи сучасні зміни соціально-економічного і екологічного середовища та землепорядної науки, покажемо її відставання від соціально-економічних і екологічних процесів та обґрунтуємо необхідність формування нової землепорядної теорії для подолання такого відставання.*



### **1.1. Місце і роль землевпорядкування у розвитку життєдіяльності українського суспільства та соціально-поведінкових наук**

Життя людини формують два світи. *Перший* з них – це природний світ рослин і тварин, землі, повітря і води, що виник задовго до появи людини. *Інший* – це світ соціальних інституцій, мистецтв і ремесел, що людина створює для свого життєзабезпечення за допомогою знарядь праці, знань, цілеспрямованого перетворення простору, на якому вона живе. Пошуки кращих форм територіальної організації суспільства так само древні, як і саме людське суспільство. Люди постійно докладають зусиль, щоб зробити все це невід'ємною частиною середовища свого проживання. Умови існування людини постійно пов'язані з визначеним простором і визначаються взаємодією з біосферою, відкіля вона черпає все необхідне для підтримки життя, створеного її розумовою діяльністю, техносферою.

На сьогодні, коли ми вступили в XXI століття, нас не залишає відчуття, що у відносинах людини з біосферою і простором, у якому вона живе, відбулися корінні і, можливо, незворотні зміни. За минуле сторіччя, особливо останню його чверть, незмірно підсилюється вторгнення людини в природний порядок речей у природі, що передвіщає настання нової епохи в історії людства, ймовірно більш швидкоплинної і революційної, чим можна собі представити. Створюється враження, що люди свідомо, у масштабі планети, замінюють розумне планування і контрольоване управління землекористуванням стихійністю і роблять це в такому швидкому темпі й у такому глибокому ступені, яких не знала раніше історія людства, і об'єктивно вже найближчим часом стикнуться з неймовірними труднощами.

Масштаб і інтенсивність освоєння людиною земельних ресурсів зростає по мірі удосконалення цивілізованих форм життя. Ранні цивілізації виникали, як правило, по берегах великих рік, чії води надійно забезпечували вологою навколишні поля. Виникла необхідність створення систем іригації, а управління зрошувальними системами вимагало постійного вимірювання землі і впливу рік. Усе це і викликало необхідність розвитку математики й астрономії. Ці ранні знання й уміння склалися в сукупності та практична і технологічна спадщина, на яке людське суспільство спиралося протягом останніх двох тисячоріч.

З настанням XX століття показники приросту чисельності населення, і, як наслідок цього, споживання продовольства й енергії, масштабів росту урбанізованих територій, концентрації відходів життєдіяльності досягли розмірів настільки далеких від граничних значень і можливостей Землі. Але

це тільки початок. Баланс взаємин двох світів просторового проживання людини – успадкованої і створеної нею біосфери – порушений.

Такий поворот вже в ХХІ столітті викликав більш бурхливу, більш усе охоплюючу, більш невідворотну і більш жорстоку, чим коли-небудь, що спостерігалася в історії людства, кризу зміни клімату, що може вплинути на долі всієї нашої планети ще при житті сьогоденного покоління.

*Про ці та інші проблеми пов'язані із безпекою життєдіяльності людини і організацією використання земельних та інших земельних ресурсів викладено у працях А.М. Третяка та ін. «Земельні ресурси та їх використання» [103], «Управління земельними ресурсами та землекористуванням: базові засади теорії, інституціалізації, практики» [94].*

З появою власності і розвитком суспільного поділу праці між пастушачим і землеробським племенами, родовими громадами з'явилася необхідність обмежувати землі, тобто встановлювати границі використовуваних територій. Спочатку при цьому обмеженні земель використовували природні рубежі (*великі ріки, озера, границі угідь, балки й інші елементи рельєфу*). Потім стали застосовувати спеціально обумовлені знаки і позначки, установлені на межах (камені, стовпи, дороги й ін.). Наприклад, східні слов'яни селилися в основному невеликими групами в розкиданих укріплених містах переважно на берегах великих рік і озер. Землі, що знаходилися навколо поселень, вважалися загальними, їх поділяли між окремими чи обличчями родинами жеребкуванням. Вже в перші століття нової ери в них були знаки земельної власності – тамги, що ставилися на границях полів і лугів [68].

З виникненням приватної власності і класів, розпадом первіснообщинного ладу, а надалі з розвитком нових суспільно-економічних формацій з'єднання і взаємоприспосадування землі, різних засобів виробництва і живої праці між собою перетворюються у форму свідомої діяльності людей за цілеспрямованою організацією використання земель і регулюванням земельних відносин. Ця діяльність одержала різні назви: спочатку *землевимірювання і межкування, а потім землепорядкування* [68].

У будь-якому класовому суспільстві землепорядкування покликане втілювати в життя інтереси пануючого класу, будучи в його руках головним знаряддям для здійснення земельної політики, спрямованої на охорону і зміцнення прав власності на землю й організацію її використання в інтересах цього класу [68].

Основою виробничих відносин феодального суспільства була власність феодала на землю, що захопили родова знать, усі начальники і духовенства, а також їх наближені в період розпаду рабовласницького ладу. На цій основі феодалі привласнювали весь додатковий продукт шляхом експлуатації залежних селян. Поряд з феодальною існувала одноосібна власність селянина і ремісника, заснована на їхній особистій праці. Основу землеволодінь складали землі дворянства, духовенства, а також надільні селянські землі, що феодал віддавав селянам на кабальних умовах у користування з правом спадкування, втягуючи у такий спосіб селян у залежність на довгі роки, а за користування землею селяни платили земельну ренту: відробіткову ренту (панщину), ренту продуктами натурального господарства (оброк), а також грошову ренту [68].

Держава охороняла право власності феодалів на землю і всіляко сприяла її зміцненню, жорстоко придушуючи виступи селян. В історії добре відомі селянські війни: у Росії на чолі із Степаном Разіним (XVII ст.) і Омеляном Пугачовим (XVIII ст.). Загальними вимогами, що висувалися в ході селянських виступів в епоху феодалізму, були скасування кріпосного права і надання більшої самостійності у володінні і користуванні землею на основі її справедливого розподілу. *Землевпорядні дії середньовіччя вже носили державний характер і були пов'язані у першу чергу з обліком (кадастром) земель, їхнім поділом між землевласниками і закріпленням границь земельної власності* [68].

Із розвитком капіталістичного способу виробництва землевпорядні дії стали здобувати більш державний, класовий характер і були спрямовані не тільки на зміцнення прав земельної власності, але і на організацію використання земель у господарствах капіталістичного типу з метою застосування прогресивних систем землеробства, сучасних високопродуктивних машин і механізмів, що в кінцевому підсумку було спрямовано на експлуатацію землі і людини [68].

Одна із перших землевпорядних дій на території України, що має відношення до розвитку землеустрою і землевпорядкування, називалася генеральним межуванням, (*Маніфест 19 вересня 1765 року*), яким розкрито мету межування [72; 83]:

- 1) встановлення кількості земель і угідь як усіх взагалі, так і державних;
- 2) затвердження постійних володільців встановленням правильних і безумовних границь землеволодінь.

Основні принципи генерального межування полягали у таких положеннях [68]:

межування проводиться не за іменем володільців землі, а за назвами сіл і урочищ; всі такі земельні одиниці одержали назву генеральних дач – єдиного володіння або загального володіння декількох осіб;

основним принципом генерального межування було проведення границь між земельними дачами за згодою суміжних володільців. Всі границі позначались в натурі законно встановленими межовими знаками. На кожную обмежану дачу землемір складав межові документи (окремий план і межову книгу). План складався шляхом зйомки з розшифруванням складу угідь. Копія плану видавалась власникам дач.

Другою важливою роботою в справі устрою земельної власності був поділ між окремими власниками загальних генеральних дач. Вона носила назву спеціального межування. Це межування проводилось за тими ж правилами, що і генеральне – через повітових землемірів за взаємною згодою власників. Що стосується тих дач, по яких не могло бути досягнуто згоди, їх межі встановлювались у судовому порядку за правилами, виданими в 1853 році. Слід відмітити, що в Чернігівській і Полтавській губерніях межування було проведене на основі особливих положень. Особливість земельних відносин в цих губерніях полягала у дуже дрібному черезсмужжі, на ліквідацію якої і були спрямовані сили межування. При цьому крупним володільцям виділяли землі в окремі відрубні ділянки, а дрібним – зводили в смуги по три в кожному полі. У Волинській, Київській і Подільській губерніях суцільне межування проведене не було. Генеральне і спеціальне межування в основному були спрямовані на землевпорядкування поміщицьких земель. Селянські землеволодіння земле упорядковувались тільки тоді, коли були розміщені всередині поміщицьких. Винятком були землеволодіння державних селян. До державних селян відносилась група населення, яка по-перше, не була в кріпосній залежності і, по-друге, платила в казну оброчний податок. Це – в основному селяни, які поселилися на державних землях, українські козаки, військові відставники, вільні хлібороби, колоністи і інші. Забезпечення їх землею було різне: на одних припадало до 20 десятин, на інших пів – десятини. Адміністративний устрій державних селян регулювався положенням 1797 року, згідно з якими були утворені селянські волості і встановлений порядок їх правління [68].

*Оскільки питання розвитку землеустрою та землевпорядкування в Україні в часовому просторі викладені в працях Третяка А.М. та ін. «Історія земельних відносин і землеустрою в Україні» [83] та*

*«Землеустрій в Україні: теорія, методологія» [72] то більш детально у цій праці зупинятися не будемо.*

І практика, і теорія вітчизняної науки «обертаються» в рамках вузького професійного «цеху», не претендуючи на пояснення, і тим більше – *на управління явищами і процесами в системі організації не тільки земельних ресурсів, а і інших природних ресурсів та в цілому на управління економікою і природокористуванням.* В цьому і полягає причина «слабкої версії» теорії землеустрою та землевпорядкування, вторинності землевпорядної спеціалізації в соціально-поведінкових науках.

Зазначимо, що саме в теорії соціально-поведінкових наук:

- ◆ визначено ключову роль землевпорядкування у підготовці і прийнятті рішень в управлінні галуззю земельних відносин та організації використання і охорони земель;

- ◆ наголошено на важливості врахування організації використання землі у сферах економіки та екології за певними правилами та формами, які могли би бути інформаційною базою;

- ◆ означено особливості (спеціалізації) землевпорядкування в сільськогосподарській галузі, яка має особливу (природну, біологічну) технологію організації використання земель, і необхідність покриття витрат, пов'язаних із виснаженням землі, і здійснення капіталовкладень на поліпшення її родючості.

Таким чином, теорія фізичної економії стала не тільки матір'ю економічної науки як науки про багатство, а й родоначальницею сприйняття землевпорядкування як важливої складової частини економічної науки, як інформаційної системи державного управління в цілому і галузевого управління зокрема [51].

## **1.2. Система землевпорядкування: основні поняття та сутнісні ознаки**

Історично розвиток земельного ладу будь-якої країни світу пов'язаний з встановленням і практичною реалізацією порядку, принципів і правил, що забезпечують правовий, економічний, екологічний і соціальний режими організації використання земельних ресурсів як просторового базису всіх галузей народного господарства, засобу виробництва в сільському і лісовому господарстві, коморі природних багатств, територіальної основи життєзабезпечення держави і підтримки здоров'я населення.

За останні десять років XX століття та двадцять років XXI століття на території України створені основи нового земельного ладу: ліквідована державна монополія на землю; здійснений перехід до різноманіття форм земельної власності; проведений безкоштовний перерозподіл землі на користь громадян; уведено платне землекористування; створені об'єктивні умови для ринкового обігу землі. *Земельна реформа в Україні виразилася в:*

- ♦ дозволі приватної власності на землю;
- ♦ усуненні обмежень на надання земельних ділянок;
- ♦ можливості утворення селянських та фермерських господарств;
- ♦ усуненні залежності надання земельних ділянок від волі посадових осіб;
- ♦ дозволі оренди земель і т. п.

На початку земельних перетворень був даний сильний поштовх до розвитку земельного законодавства, але надалі політична ситуація в країні почала брати верх над здоровим глуздом. Органи державної виконавчої влади практично усунулися від управління земельним фондом країни. Ситуація ускладнюється відсутністю станом на 2022 р. земельного обліку кількості і якості земель, посиленням деградаційних процесів, чіткого розмежування державних і комунальних земель, відсутності планування розвитку землекористування на перспективу.

В даний час зберігаються проблеми, вирішення яких першорядно для України:

- ♦ подальший розвиток законодавчої бази регулювання земельних відносин;
- ♦ проведення державної оцінки земельного фонду країни;
- ♦ удосконалення і формування нової системи земельних платежів;
- ♦ створення інфраструктури обігу земель;
- ♦ завершення створення автоматизованої системи державного земельного кадастру й обліку земель, земельних ділянок та землеволодінь і землекористувань;
- ♦ забезпечення територіальних можливостей для самодостатнього виробництва продовольства за допомогою формування багатуокладного сільськогосподарського землекористування;
- ♦ посилення екологічних вимог при використанні землі;
- ♦ поетапне формування довгострокового національного плану (програми) розвитку і територіально-просторового планування землекористування [102];
- ♦ формування нової системи управління екологічно раціональним

використанням і охороною земельних ресурсів країни [94].

Предметом вирішення зазначених основних проблем є система землевпорядкування. Автори розділяють позицію відомих вчених і фахівців закордонних країн в сфері управління земельними ресурсами, викладену в доповіді «Керівні принципи керування земельними ресурсами» (ООН, Європейська Економічна Комісія, Нью-Йорк і Женева, 1996 р.) про те, що земельна проблема за своєю суттю комплексна, багатофазна, складна і багатоаспектна. Відповідно, щодо землеустрою і землевпорядкування, на погляд авторів, доречно користатися об'єднаним *терміном* – *система землевпорядкування, припускаючи під ним весь спектр робіт і дій у сфері багатокладного землекористування країни в широкому розумінні*.

В другій половині ХХ століття в більшості країн світу одержали широкий розвиток роботи з формування земельного кадастру і моніторинг земель, реєстрації прав власності на землю, оцінці землі, створенню планів і карт, розробці земельного законодавства, вивченню ґрунтового покриву, охороні земель від деградації, землевпорядному проектуванню, створенню відповідних організаційних структур і механізмів їхнього фінансування, становленню фахової освіти і науки в галузі використання і охорони земель та галузі земельних відносин. Усі ці дії і роботи представляють і сукупності необхідний інструмент для забезпечення належного функціонування національної економіки, а також стійкого управління земельними та іншими природними ресурсами. В цьому зв'язку, на наш погляд, тут доречно користатися загально прийнятим *терміном* – *система землевпорядкування, допускаючи весь спектр перерахованих вище робіт у галузі використання і охорони земель та галузі земельних відносин країни* [73].

Аналіз світового і вітчизняного досвіду земельних перетворень дозволяє сформулювати наступне загальне поняття *системи землевпорядкування*. *Система землевпорядкування – сукупність загальнодержавних заходів, що всебічно забезпечують регулювання земельних відносин та раціональне використання й охорону земельних ресурсів країни як основи життя і діяльності людини, найважливішого природного ресурсу, загального територіального базису, засобу виробництва в сільському і лісовому господарстві, та основною складовою нерухомості, як об'єкта, що системно об'єднує всі дії народу і держави*.

Землевпорядкування пов'язане з поняттями: *земля і земельні ресурси; земельна політика; земельна реформа; земельний устрій; земельні відносини; земельна власність; земельне законодавство; земельний кадастр і реєстрація прав на землю; класифікація й*

*інвентаризація земель; районування і зонування земель; картографування земель; оцінка земель; земельна рента; земельні платежі, податкова земельна політика; обіг земельних ділянок як об'єктів власності (купівля-продаж, оренда, застава, спадкування, дарування й інші); земельний моніторинг; охорона і консервація ґрунтів та земель; землепорядне проектування; генеральна схема землеустрою; управління земельними ресурсами та землекористуванням; земельний контроль; підготовка фахівців.*

Створення системи землепорядкування варто розглядати як довгострокове державне капіталовкладення в інфраструктуру країни, без якої нормальне функціонування держави неможливо [73]. **Ефективна система землепорядкування забезпечує:** стан земель та інших природних ресурсів; спрощення заходів земельної реформи; зниження кількості земельних суперечок; забезпечення прогресу територіально-просторового планування розвитку землекористування і розвитку інфраструктури його облаштованості; підтримку раціонального використання навколишнього середовища; формування баз даних по землі, природні ресурси і навколишнє середовище [73].

**Розвиток системи землепорядкування** являє собою складний і трудомісткий процес, що включає відповідне законодавство, організаційні структури, фінансові механізми, технічні аспекти демаркації і зйомок земельних ділянок, формування кадастрів, систем реєстрації земельних ділянок та прав на них, земельних інформаційних систем, механізмів та методів управління землекористуванням і облаштованість земельного устрою території країни [73].

Оскільки в українському законодавстві у своїй більшості сформульовані сучасний зміст і тлумачення термінів: «земля», «земельний кадастр», «державна реєстрація земельних ділянок», «землеустрій», «земельне законодавство» і інші, зупинятися на них не будемо.

Земля є єдиним і в той же час універсальною умовою життя, у вищій мірі унікальним і усеосяжним фактором будь-якої діяльності людини. Існування і розвиток людського суспільства нерозривно пов'язані з землею. Земля – це те, без чого неможлива життя на нашій планеті. Землю і її використання можна розглядати з багатьох крапок зору. **У загальному виді можна розглядати два поняття землі: земля – матерія і земля – капітал** [73].

**Під землею – матерією варто розуміти землю** (разом з водами, надрами і лісами, оскільки вони є приналежністю землі), що виникла й існує



мимо волі і свідомості людини; землю, що служить коморою їжі, арсеналом засобів праці людини, а також місцем її поселення. У процесі приєднання до **землі – матерії праці людини** вона стає засобом виробництва, і без землі вже немислимий ніякий процес праці, вона перетворюється в **землю – капітал**. В обробній промисловості, будівництві, на транспорті земля служить як місце, на якому здійснюється процес праці. Тут вона виступає як фундамент, як просторовий операційний базис, як територія для розташування житлових, виробничих, складських будинків і споруджень, комунікацій і т.п. В обробній промисловості процес виробництва й утворення результатів праці відбувається незалежно від родючості ґрунту, від якості природної рослинності й інших властивостей, властивій землі як засобу виробництва [73].

**Значно зростає роль землі у видобувній промисловості**, де земля виступає як своєрідна комора, з надр якої витягаються потрібні людям багатства. Хоча земля в несільськогосподарській сфері і є неодмінною умовою виробництва, тут вона грає пасивну, допоміжну роль [73].

**У сільському господарстві земля має зовсім інші призначення**. Загальний процес сільськогосподарського виробництва пов'язаний із ґрунтовою родючістю, біологічними й іншими процесами. У сільському господарстві використовується верхній, орний обрій землі – ґрунт. Поняття «земля» набагато ширше поняття «ґрунт». Воно охоплює рельєф і експозицію ділянок, конфігурація земельних масивів, їхні розміри і розміщення. Земля є, безсумнівно, головний засіб виробництва в сільському господарстві [73].

**Земля – продукт самої природи**, її поверхня (площа) обмежена, вона незамінна іншими засобами виробництва, використання землі зв'язане зі сталістю місць, земля – вічний засіб виробництва [73].

**З юридичної точки зору земля** (а точніше її частина – **земельна ділянка**) розглядається як деякий об'єкт, у відношенні якого люди, їхні об'єднання і держава в цілому мають права власності і права користування, і який може бути включений в обіг, підлягає оподатковуванню і завжди являє собою основу для економічного виробництва [73].

**В екологічному плані земля** відіграє найважливішу роль у забезпеченні здоров'я людини, розмноженні і виживанні усіх видів тварин і рослинності [73]. Сформоване століттями відношення людини до землі залишається і в даний час, і в доступній для огляду перспективі одним з визначальних факторів життя на планеті. Дбайливе відношення до землі важливо для нинішнього і майбутнього поколінь.

*Оскільки, більш широко розкрито значення землі в життєдіяльності людини викладено в наукових працях Третяка А.М. та ін. «Земельна реформа в Україні: тенденції та наслідки у контексті якості життя і безпеки населення» [105], «Управління земельними ресурсами та землекористуванням: базові засади теорії, інституціалізації, практики» [94], в цій праці більше зупинятися не будемо.*

*Система землевпорядкування є надійна для того, щоб забезпечити землевласникам повну впевненість у дотриманні своїх прав.* Належне внесення інформації про землю, земельні ділянки та права на них, режими землекористування тощо до державного земельного кадастру одержаних в процесі землеустрою та землевпорядкування, дозволяє підвищити ефективність і дієвість механізму збору податків на землю і нерухоме майно. Стягувати такі податки, у порівнянні з індивідуальним прибутковим податком, відносно легко, коли є багато можливостей приховати розмір одержуваних доходів, чого не можна зробити з земельною ділянкою.

*Система землевпорядкування* допомагає вирішити проблему належного управління земельними ресурсами та землекористуванням. Безсумнівність прав на землю, що зафіксовані в кадастрі, дає банкам і іншим фінансовим установам впевненість в інвестуванні капіталу в облаштованість і використання землі а також дозволяє оперативню і надійно здійснювати земельні і інші операції. Процес реєстрації земельних ділянок та прав на них виключає можливість виникнення земельних суперечок, що часто переростають у дорогі судові розгляди.

*Система землевпорядкування* забезпечує можливість інтеграції зведень про права на землю, вартості землі і характері її використання із соціологічними, економічними і природоохоронними даними, необхідними для територіально-просторового планування розвитку землекористування. На цій базі можливо як довгострокове стратегічне планування, так і короткострокове, оперативне управління розвитком землекористування сільських районів, міст і заповідних територій.

*Система землевпорядкування* забезпечує необхідною земельною інформацією більшість урядових закладів, громадських організацій, громадян і їхніх об'єднань. Загально визнано, що державі повинна належати ключова роль у створенні системи землевпорядкування, головне ядро якої складають землеустрій і землевпорядкування, земельний кадастр і реєстрація прав на землю. Вплив і ступінь залучення в цей процес приватного сектора різні в різних країнах. Державне субсидування необхідне при первісному

створенні базової системи картографування території, розвитку автоматизованої системи ведення кадастру і здійснення земельної реєстрації, підготовці кадрів. Юридичні й організаційні витрати, зв'язані з обслуговуванням споживачів інформації, можуть і переважно повинні цілком компенсуватися за рахунок користувачів. Державі необхідно забезпечувати захист своїх капіталовкладень у земельну інформацію, так само як і приватний сектор повинний мати можливість захистити свої інтереси.

У сучасних умовах одним з визначальних каталізаторів створення і розвитку системи землевпорядкування є комп'ютеризація. До переваг широкого використання комп'ютерів у системі землевпорядкування можна віднести: скорочення витрат, пов'язаних зі збереженням земельних відомостей; підвищення ступеня стандартизації при зборі й обробці земельних даних; запобігання непотрібного дублювання і спрощення підготовки копій документів і реєстрів; спрощення доступу до відомостей про землю й інші. Запровадження комп'ютерів – це щось більше, ніж автоматизація технічних робіт, оскільки якісно змінюються вимоги до рівня кваліфікації персоналу, розширюються його функції в рамках організаційних структур, міняються інвестиційні стратегії та інше.

**3 інституціональної точки зору система землевпорядкування** містить у собі земельну політику; земельне законодавство; земельний устрій; механізми, методи та інструменти територіально-просторового планування розвитку землекористування, землеустрою, внутрішньогосподарське землевпорядкування; управління земельними ресурсами та землекористуванням й інформацією про земельні ресурси, професійне навчання персоналу, дослідницьку роботу.

**Земельна політика**, як складова частина політичної ідеології країни, визначає порядок підтримки збалансованості між експлуатацією, використанням і збереженням землі як одного з видів природних ресурсів і вирішального фактора життєзабезпечення населення. **Земельна політика** складається з комплексу соціально-економічних і правових розпоряджень, що визначають механізми розподілу земельних ресурсів і одержуваних від їхнього використання доходів, установлюють пріоритетні задачі, необхідні ресурси, відповідальність, норми ефективності і методи контролю в області використання землі як загального просторового ресурсу і засобу виробництва в сільському і лісовому господарстві. Уряд країни доручає здійснення земельної політики міністерствам і відомствам. Оскільки земельна політика стосується соціальної, економічної, екологічної і правової

сфер, відношення до здійснення земельної політики можуть мати кілька міністерств. У країнах з розвиненою ринковою економікою існує, як правило, один урядовий орган, що несе основну відповідальність за систему землевпорядкування. Всі аспекти функціонування системи землевпорядкування повинні контролюватися, але можливості, одним урядовим чи органом міністерства.

*Професійне навчання персоналу* є необхідною умовою функціонування системи землевпорядкування. У першу чергу повинні бути створені належні умови, при яких співробітники земельного відомства зможуть підвищувати свою кваліфікацію відповідно до стрімкого технологічного прогресу. Навчальні курси повинні мати практичну спрямованість, бути доступними всім тим, хто має потребу в підготовці й охоплювати різні види занять – від курсів на університетському рівні для комплексної професійної підготовки, до короткострокових проектів з навчання нових методів роботи. Варто розвивати навчання персоналу таким чином, щоб його знання були сумісні з технологіями завтрашнього дня.

*Дослідницька робота, як елемент системи землевпорядкування*, повинна охоплювати всі аспекти розвитку і діяльності системи, починаючи з чисто технічних і закінчуючи юридичними, соціальними, екологічними й економічними проблемами. Вона також припускає тісну координацію в різних професійних областях і орієнтацію на перебування прийнятних, економічних і адекватних технологічних рішень.

*Світовий досвід показує, що створення системи землевпорядкування*, яка відповідає сучасним технологічним і ринковим реаліям, зажадає великих зусиль щодо [73]:

- ◆ розробки новітнього законодавства, що охоплює всі аспекти раціонального використання і охорони земельних ресурсів та інформації про землю;
- ◆ з'ясування реального положення справ із землекористуванням, для того, щоб земельний устій та земельно-кадастрова інформація відображали реальні факти;
- ◆ забезпечення того, щоб межі земельних ділянок були чітко позначені і могли б контролюватися відповідно до встановлених стандартів;
- ◆ забезпечення простого і економічно ефективного доступу до даних, що містяться в цій системі;
- ◆ інформування громадськості про характер функціонування системи і її переваг.

Згідно статті 1 закону України «Про землеустрій» «**землеустрій**» в широкому розумінні – це «**сукупність соціально-економічних та екологічних заходів, спрямованих на регулювання земельних відносин та раціональну організацію території адміністративно-територіальних одиниць, суб'єктів господарювання, що здійснюються під впливом суспільно-виробничих відносин і розвитку продуктивних сил**» [57].

Ключовими словами в цьому понятті є «**заходи, спрямовані на ... раціональну організацію території адміністративно-територіальних одиниць, суб'єктів господарювання**». До таких заходів відносяться такі основні складові системи землевпорядкування (рис. 1.1):



Рисунок 1.1. Логічно-змістовна схема основних складових системи землевпорядкування

✚ *планування використання земель як функція державного управління земельними ресурсами та землекористуванням – це врегульована нормами права діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування щодо регулювання використання і охорони земель та інших природних ресурсів, яка полягає у розробленні та затвердженні землепорядної документації, відповідно до якої здійснюється раціональна організація земельної території адміністративно-територіальних одиниць, суб'єктів господарювання шляхом територіально-просторового планування сталого (збалансованого) землекористування (зонування земель за типами (підтипами) землекористування і визначення його режиму, удосконалення структури земельних угідь, створення екологічно сталих агроландшафтів тощо);*

✚ *землепорядкування у вузькому розумінні як функція державного управління земельними ресурсами та землекористуванням це врегульована нормами права діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування щодо територіально-функціонального впорядкування використання земель, яке полягає у розробленні та затвердженні землепорядної документації, відповідно до якої здійснюється формування сталого (збалансованого) землекористування шляхом зонування земель за типами (підтипами) землекористування і визначення його режиму, удосконалення структури і розміщення земельних угідь, їх меліорації та поліпшення території адміністративно-територіальних одиниць, суб'єктів господарювання;*






✚ *і власне сам землеустрій у вузькому розумінні як функція державного управління земельними ресурсами та землекористуванням – це врегульована нормами права діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування щодо формування територій адміністративно-територіальних одиниць, раціональної системи землеволодіння і землекористування суб'єктів господарювання, земельних ділянок та прав на них з урахуванням державних, громадських та приватних інтересів.*

Виходячи із викладеного, «землепорядкування» в широкому розумінні – це інституція соціально-економічного середовища, яка забезпечує порозуміння та керованість земельних відносин і просторової та інституціональної організації використання і охорони земель у цьому середовищі, опрацьовуючи та інтерпретуючи для землекористувачів інформацію про факти та явища формування об'єктів земельної власності, упорядкування використання земель і інших природних

*ресурсів та функціонування відносин прав власності на землю і земельного капіталу. Інтерпретація фактів і явищ землевпорядкування здійснюється за допомогою специфічних правових норм, методів, принципів та професійних суджень землевпорядників [99].*

### 1.3. Еволюція сутності теорії землевпорядкування

З часу появи поняття «землевпорядкування» вчені-економісти, юристи та землевпорядники намагалися дати цьому явищу однозначне визначення. Особливо гострі суперечки в землевпорядній науці про роль і зміст землеустрою розгорялися в періоди великих земельних перетворень: Столипінської земельної реформи (1906-1914), націоналізації землі та військового комунізму (1917-1921), колективізації сільського господарства (1928-1932), залежних земель (1954-1965), земельної реформи в незалежній Україні (1991-2016). У цьому виникали різні теорії землеустрою, більшість яких можна звести до таких видів:

-  адміністративно-правова;
-  соціально-технічна;
-  організаційно-господарська;
-  соціально-економічна;
-  еколого-економічна [12].

*Адміністративно-правова теорія* виникла період із 1910 по 1927 рр. Її основоположники (*професори права Б.С. Мартинов, О.А. Хауке, Н.П. Рудін*) вважали, що землеустрій – це діяльність держави, спрямовану перетворення земельних прав землевласників і землекористувачів; отже, воно регулює лише земельні відносини і не торкається процесів господарської діяльності. Пізніше цієї теорії дотримувалися деякі вчені-юристи. Наприклад, професор Б.В. Єрофєєв в 1971 р. писав: «Землевпорядкування – це система державних заходів щодо забезпечення земельних прав, а також з надання, розмежування та внутрішньогосподарського устрою». Його колега П.Д. Сахаров визначав землеустрій як «... систему суспільних відносин».

Навіть у працях вчених землевпорядників зберігалися відлуння адміністративно-правової теорії землеустрою. Так, український професор О.П. Вервейко вважав, що землеустрій спрямований «...на втілення у життя ленінської аграрної політики у сфері користування землею» (1980 р.), професор М.А. Гендельман визначав землеустрій «як систему державних (а також приватногосподарських) заходів щодо здійснення земельного законодавства...» (1995) тощо.

*Соціально-технічний та математико-геодезичний напрями* землеустрою сформувалися у першій третині ХХ ст. Їх розвивали професори Ф.Г. Некрасов (1925), К.М. Сазонов (1930), В.І. Кірко (1925) та ін. Не заперечуючи правової сторони землеустрою, вони вважали, що в його основі повинні лежати, перш за все, технічні дії щодо пристосування земельних площ щодо їх розмірів, розташування, якісних характеристик до соціально-виробничих завдань. Наприклад, професор Ф.Г. Некрасов 1925 р. визначав землеустрій як «соціально-технічну організацію (або реорганізацію) земельних одиниць – земельних ділянок чи їх сукупностей». Дотримуючись цього, у середині 1970-х років В.П. Прошляков писав, що «... межі землеустрою закінчуються там, де закінчуються конкретні ставлення до кордонах, розмірах, зміни».

Розвиток соціально-технічного спрямування у землеустрої, безумовно, сприяло його прогресу. Землепорядкування стало переходити від суто правових дій та механічного закріплення площ за землевласниками до організаційно-територіальних заходів, що базуються на технічних проектах. Слід визнати, що зародження землепорядного проектування пов'язане саме з цією теорією. Разом про те соціально-технічна теорія призвела, зокрема й у час, заміни економічного і природоохоронного змісту землеустрою чисто геометричними закономірностями, недооцінки політичної, економічної та екологічної ролі землеустрою у земельних перетвореннях. Цим пояснюються й невтішні підсумки земельної реформи в Україні (1990-2016 рр.) [105], у ході якої з сільськогосподарського обороту було виведено величезні площі земель.

*Організаційно-господарська теорія землеустрою* виникла ще під час Столипінської земельної реформи, коли в Україні відбувалося руйнація общинного землекористування і утворювалося індивідуальне селянське господарство (хутора, ділянки «отруба»), змінювалися система розселення, організація сільськогосподарського виробництва. Крен у землепорядних процесах було взято в розвитку сільського господарства. Основоположниками цієї теорії були Н.П. Огановський, К.А. Кофод, І.В. Можухін, П.А. Кожеуров, її підтримували також І.Є. Герман, Б.Д. Бруцкус, пізніше – І. Д. Шулейкін та В.В. Редькін. Говорячи про організаційно-господарську роль землеустрою, професор І.Д. Шулейкін в 1929 р. підкреслював, що «... землеустрій організує територію для господарства у формах, що найбільш відповідають змісту та напрямку господарства з метою створення для цього останнього сприятливих умов для подальшого розвитку. Але також цілком ясно, що без наповнення земельних форм, що



даються землеустроєм, агроекономічним змістом, землеустрій значною мірою втрачає ефект і якість реконструктивного заходу та без наповнення його агроекономічним змістом – різними агроекономічними заходами – від нього залишається геометрично-граничний скелет, сітка, а іноді й внутрішньої сітки не залишається» [114].

Розглядаючи цю теорію, не можна не бачити її позитивних сторін, і насамперед організуючої ролі для сільського господарства. Ця теорія послужила основою для виникнення у 1930-х роках внутрішньогосподарського землеустрою – системи заходів щодо організації території конкретних колгоспів та радгоспів, підвищення ефективності використання та охорони земель у них. Разом про те, створюючи сприятливі організаційно-територіальні умови у розвиток сільського господарства, при землеустрої не можна не приділяти уваги організації раціонального використання земель населених пунктів, лісового та водного фондів, запасу, природоохоронного призначення та інших., що робить об'єктами землеустрою як землі сільськогосподарського призначення, але весь земельний фонд країни. Крім того, **поступово знизилася значення землеустрою як технічного заходу**. Землевпорядники стали менше приділяти уваги точності вимірювань, обчислень, а сам **землеустрій з середини 30-х років став набувати організаційно-господарського утримання**, спрямоване на розміщення виробничих підрозділів та господарських центрів, доріг, організацію угідь та сівозмін, влаштування їх території у конкретних колгоспах та радгоспах.

**Соціально-економічна теорія землеустрою** стала домінуючою у вітчизняній науці з другої половини 1930-х років. Її остаточно сформулював та розвивав аж до початку 1970-х років академік ВАСГНІЛ С.А. Удачин та створена ним наукова школа. В основі цієї теорії лежали наукові праці професора, згодом академіка АН України П.М. Першина. Його ключовою роботою, що визначила розвиток соціально-економічного спрямування у землевпорядній науці, була велика стаття «Соціально-економічна теорія землеустрою (*Введення в економіку землеустрою*)», що вийшла в журналі «На аграрному фронті» в 1925 р. Набагато пізніше, в 1959 р., ним була опублікована робота «Теоретичні передумови вивчення історії земельних відносин та землеустрою», в якій він узагальнив результати своїх теоретичних досліджень. Де, головна теза – те, що **землеустрій є складовою суспільного способу виробництва**, а його зміст **«охоплює в нерозривній єдності організацію землі, як засоби виробництва, і ті суспільні відносини, якими характеризується володіння та користування землею»**.

У 1980-2010 роках. цю теорію розвивали академіки Россільгоспакадемії С.М. Волков, Н.В. Комов, В.М. Хлистун, члени-кореспонденти Россільгоспакадемії А.А. Варламов, П.Ф. Лойко, О.П. Огарков, А.З. Родін, професора Н.М. Буріхін, М.А. Гендельман, Г.І. Горохів, В.Я. Заплетін, Г.А. Кузнецов, Н.А. Кузнецов, А.А. Соломонов, М.Д. Спектор Ю.М. Рогатнев, М.А. Сулін, А.А. Тарасов, В.П. Троїцький, Я.М. Цфасман, А.Д. Шулейкин та ін. Більшістю авторів доводилося, що землеустрій є основним механізмом управління земельними ресурсами на різних рівнях, що він повинен мати державний характер і служити неодмінною умовою підвищення економічної ефективності виробництва.

З кінця 1970-х років землеустрій все більше став набувати природоохоронної, екологічної спрямованості, що відображалось у працях А.А. Варламова, С.М. Волкова, Д.С. Добряка, В.Д. Кірюхіна. Н.Г. Конокотіна, В.В. Косінського, М.І. Лопирьова, Л.Я. Новаковського, С.І. Носова, та інших. Узагальнення розглянутих теорій землеустрою, неоднозначно трактують його сутність, показує, що й виникнення пояснюється різноманітним змістом землепорядних процесів, які у різних сферах: правовій, соціально-економічній, інженерно-технічній, екологічній, організаційно-господарській та ін.

З цього приводу ще 1930 р. професор К.М. Сазонов писав, що *«... кожний автор трактує землеустрій зі своєю спеціальною точкою зору; тому цілком природно, що юрист бачить у землеустрої переважно правоутворюючий акт, економіст – господарський акт, що соціально виростає у більш менш складне економічне явище, технік розглядає землеустрій як захід, спрямований до зміни (перетворення) землекористування, політик бачить у землеустрої насамперед його соціальні сутності та наслідки і т.д.»* [62]. Тому багато аргументів різних теорій землеустрою досить зрозумілі і мають право на існування. Оцінюючи адміністративно-правову теорію, наприклад, можна вважати окремі її положення правильними в тій частині, де землеустрій носить державний та правовий характер і яка організується та реалізується державою у вигляді законодавчої діяльності, визначення землепорядних норм та правил, утримання землепорядного процесу. Водночас господарська, економічна сутність землепорядних дій, що виявляється в організації території, у цій теорії не розкривається, вона замінюється «нормою» закону, правилами дії та поведінки, залишаючи поза увагою об'єктивні економічні закони. Якщо слідувати таким визначенням, ***землеустрій втрапить свій соціальний та економічний зміст і буде зведено до межових робіт з формування***

*земельних ділянок та встановлення їх меж як об'єктів права власності, оренди* тощо. Землевпорядні дії лише підтримуватимуть земельний обіг: поділ земельних ділянок при передачі в спадщину, операції з купівлі-продажу, заставі, оренди земельних ділянок, надання земельних ділянок для суспільних потреб із зміною цільового призначення земель. Всі ці операції лише мала частина землеустрою. Загальновідомо, що окремі землеволодіння та землекористування не можна розглядати окремо. Вони межують з іншими земельними ділянками, мають спільні дороги, часто пов'язані природоохоронними та меліоративними об'єктами. Тому будь-який перерозподіл земель зачіпає економічні інтереси кількох власників та користувачів земельними ділянками та й усередині кожної ділянки лише повний комплекс землевпорядних дій (*оптимізація складу угідь, встановлення ефективного режиму їх використання, правильне розміщення доріг, планування селищ та ін.*) дозволить отримати необхідний соціальний, екологічний та економічний ефект. Тому не можна зводити землеустрій та землевпорядкування лише до операцій або діяльності, спрямованої на перетворення існуючих земельних прав та земельних відносин; це лише одна його сторона.

Крім того, в жодному разі не можна вважати, що здійснений землеустрій, щодо визначення прав землевласників та землекористувачів на земельні ділянки, припиняє своє існування. Воно неповторне, тому що немає двох абсолютно однакових земельних ділянок чи їхніх власників. Але ці ділянки самі перебувають у русі: змінюється характер землекористування, можуть змінитися землевласник та землекористувач, що вимагатиме нового землеустрою. Тому землеустрій є системою заходів із регулювання земельних відносин та режиму землекористування, здійснюваною постійно.

Є і інші думки щодо землевпорядкування. Так, доктор економічних наук А.Г. Мартин висловлює думку, що «Сучасний український землеустрій» переважно являє собою комбінацію доволі архаїчних правил та беззмістовних, корупціогенних бюрократичних процедур, які супроводжують оформлення прав на земельні ділянки, і, відверто кажучи, взагалі нецікаві закордонним фахівцям чи іноземному студенту. На жаль, найбільш затребувана функція землевпорядника в Україні – це зовсім не високотехнологічні інженерні роботи та інтелектуальне проектування, а банальне «комерційне посередництво» між особами, які прагнуть отримати права на земельні ділянки, та корумпованими чиновниками різноманітних дозвільних та розпорядчих органів і служб, без «доброї волі» яких навіть найякісніша землевпорядна документація ніколи не буде реалізована. При

цьому практика показує, що для того, аби освоїти складання примітивної землевпорядної документації на задовільному рівні нині достатньо 2-3 тижнів інтенсивного практичного навчання, але не п'яти з половиною років, проведених в університеті» [37]. Наслідки цього завдають істотної шкоди економіці нашої держави. З цієї причини землевпорядкування є необхідним.

Аналіз досвіду землевпорядних робіт на всіх історичних етапах розвитку суспільства показує, що не можна абсолютизувати будь-яку з теорій землеустрою, так як це спричиняє перекоси в галузі земельних відносин та практики землекористування. Не можна, наприклад, організувати економічно вигідне використання земель без урахування екологічних проблем, політичні завдання землеустрою вирішувати на шкоду соціально-економічним, ставити в основу технічні цілі при вирішенні організаційно-господарських питань тощо.

У зв'язку появою приватної земельної власності і нових видів землевпорядних дій Л.Я. Новаковський та А.М. Третяк в 2000 р. дають таке визначення *землеустрою* – «це сукупність соціально-економічних дій, спрямованих на регулювання земельних відносин та раціональної організації території держави, адміністративно-територіальних утворень, господарських структур, які нерозривно пов'язані з землею і які здійснюються під впливом формування суспільно-виробничих відносин і розвитку продуктивних сил суспільства» [42]. Відповідно вони роблять висновок, що при землеустрої створюються організаційно-територіальні умови для розвитку, раціонального використання продуктивних сил і вдосконалення виробничих відносин, він є складовою частиною суспільного способу виробництва, має соціально-економічний характер, а субстанція його ефективності лежить у суспільному виробництві. Відповідно до викладеного, вони вважали, що землеустрій повинен мати державний характер і бути головним важелем держави у здійсненні будь-яких земельних перетворень. В цьому зв'язку вони констатують, що [79]:

✚ «землеустрій є головним механізмом утворення землеволодіння (землекористування), а саме: без його проведення, складання проекту, його розгляду, погодження, затвердження, відводу землі в натурі, видачі державного акту на право власності на землю або право користування землею не можна приступати до використання землі. Відповідно, землеустрій є основною умовою організації землекористування;

✚ при землеустрої погоджують взаємоприспосабування виробництва і території, або іншими словами, здійснюється територіальна організація виробництва, в процесі якої, з врахуванням родючості ґрунтів, місце

розташування земель, обґрунтування видів економічної діяльності (спеціалізації господарства) і організовується територія;

✚ при землеустрої створюються оптимальні (для даного рівня розвитку продуктивних сил і виробничих відносин) організаційно-територіальні умови землеволодіння і землекористування, що особливо важливо на стадії формування нової земельної власності, в час створення великої кількості власників землі і нових господарських структур у сільському господарстві.

Статтею 181 Земельного кодексу України встановлено, що *«землеустрій – це сукупність соціально-економічних та екологічних заходів, спрямованих на регулювання земельних відносин та раціональної організації території адміністративно-територіальних одиниць, суб'єктів господарювання, що здійснюються під впливом суспільно-виробничих відносин і розвитку продуктивних сил»* [20].

Виходячи із необхідності запровадження в Україні комплексної багатофункціональної системи управління земельними ресурсами А.М. Третяк удосконалює поняття [72]: *«землеустрій це сукупність соціально-економічних та екологічних заходів і організаційні, правові та інженерно-технічні дії, що спрямовані на регулювання земельних відносин та раціональної організації території адміністративно-територіальних утворень, суб'єктів господарювання, що здійснюються під впливом суспільно-виробничих відносин і розвитку продуктивних сил»*. Таким чином, у коротке визначення землеустрою вчені намагаються включити всі його різноманітний зміст. Виходять складні конструкції, які тим не менш не дають чіткого уявлення про землевпорядкування як сферу практичної діяльності, галузі наукового знання, систему державних заходів з регулювання земельних відносин, режиму землекористування тощо. На нашу думку, визначення землевпорядкування взагалі не може бути однозначним; його слід шукати у різних функціональних частинах цього різноманітного явища.

#### **1.4. Сутність землевпорядкування в соціально-економічному та екологічному просторах**

Якщо диференціювати зміст сукупності землевпорядних заходів за функціональним призначенням, землевпорядкування можна розглядати з таких позицій [67]:

- у буквальному значенні сукупності слів «землеустрій», «землепорядкування», «територіально-просторове планування розвитку землекористування», «землепорядний процес», «землепорядна діяльність»;

- як механізм здійснення земельної політики держави;
- як сферу практичної діяльності (*технічна, виробнича та управлінська*);
- як складову частину суспільного способу виробництва;
- як складову частину господарського механізму країни;
- як галузь наукової діяльності (*наукова*).

З цих позицій слід розглядати визначення *основних складових системи землепорядкування* [88, 89].

*Землеустрій* в буквальному значенні слова – *це визначений законом процес з організаційних, правових та інженерно-технічних землепорядних дій щодо оформлення надання й вилучення земель, утворення нових, упорядкування існуючих та визначення меж спеціальних природоохоронних і інших територій, землеволодінь та землекористувань, що покликаний привести використання землі у відповідність до існуючого земельного ладу з урахуванням державних, громадських та приватних інтересів.*

*Землепорядкування* в буквальному значенні слова – *це сукупність соціально-економічних та екологічних заходів і організаційні й правові землепорядні дії, що спрямовані на здійснення земельної реформи, регулювання земельних відносин та раціональної організації території суб'єктів господарювання.*

*Територіально-просторове планування розвитку землекористування* в буквальному значенні слова – *це сукупність соціально-економічних та екологічних заходів і організаційні й правові землепорядні дії, що спрямовані на реалізацію державної політики щодо використання й охорони земель, здійснення земельної реформи, вдосконалення земельних відносин, наукове обґрунтування розподілу земель за основним цільовим призначенням, формами власності, типами (підтипами) землекористування, раціональну організацію території адміністративно-територіальних утворень, з урахуванням державних, громадських та приватних інтересів, формування раціональної системи землеволодіння і землекористування, створення екологічно сталих агроландшафтів тощо* [90].

*Землепорядний процес* – *це юрисдикційна діяльність уповноважених державою осіб та інших суб'єктів землепорядних*

*процесуальних правовідносин, яка здійснюється відповідно до визначеної законом процедури та інших вимог законодавства України із захисту і охорони безспірних прав на землю та інтересів як фізичних, юридичних осіб, так і держави спрямованих на регулювання земельних відносин та раціональну організацію території адміністративно-територіальних одиниць, суб'єктів господарювання [67].*

*Землевпорядна діяльність – це наукова, технічна, виробнича та управлінська діяльність органів державної влади, органів місцевого самоврядування, юридичних і фізичних осіб, що здійснюється в процесі землевпорядкування [20].*

Розглядаючи систему землевпорядкування як механізм здійснення земельної політики держави, необхідно враховувати таке.

*Земельна політика – це державна політика, що виробляється та здійснюється різними органами законодавчої та виконавчої влади, міністерствами, відомствами, територіальними громадами 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.*

Для об'єднання функцій держави з управління земельними ресурсами нерідко створюються спеціальні землевпорядні органи (землевпорядна служба). Мета землевпорядної служби – забезпечити ясність та порядок у використанні земель, охороняти та закріплювати право власності на землю, полегшувати перехід права власності від однієї особи (установи, організації) до іншої, за необхідності визначати ставки земельного податку, вилучати земельну ренту, організовувати господарське доцільне використання землі. На ці органи покладаються завдання ведення державного земельного кадастру, оцінки земельних ділянок, надання та вилучення земель, вирішення земельних спорів, внутрішньогосподарської організації території, планування та контролю за використанням земель, реалізації земельного законодавства.

Таким чином, з розглядової точки зору землевпорядкування являється собою діяльність державних органів щодо відведення та оформлення земельних ділянок, встановлення, забезпечення та охорони прав землекористування (землеволодіння), цілеспрямованого регулювання використання землі.

Державний характер землепорядкування визначає і відповідний землепорядний процес, і землепорядне діловодство, які мають юридичну, технічну та економічну сторони:

- **юридична** сторона землепорядного процесу визначає порядок порушення, виконання, затвердження та руху землепорядної документації;

- **технічна** – порядок складання, оформлення, видачі документів та їх зміст;

- **економічна** – організацію та технологію землепорядних робіт, їх фінансування, вартість тощо.

Здійснення земельної політики держави найефективніше у разі, якщо землепорядні органи перебувають у складі та діють спільно з органами державної влади або ж наділені відповідними повноваженнями та правами від імені держави. У ряді випадків звичайних правових, економічних та організаційних заходів, що здійснюються у процесі землепорядкування або контрольованих землепорядними органами, буває недостатньо для регулювання земельних відносин та форм і режиму землекористування у відповідності до визначеного земельного устрою. Тоді держава, використовуючи політичні заходи, бере до рук безпосереднє розпорядження земельним фондом, здійснюючи великі аграрні перетворення чи земельні реформи.

Землепорядкування є також сферою суто практичної діяльності. Щоб перейти від однієї форми організації території до іншої, прогресивнішої, необхідно здійснити низку дій: прокласти дороги, закласти багаторічні насадження, лісосмуги, розмістити сівозміни, поля, робочі ділянки, скоригувати межі тощо, що можливо лише на основі відповідних землепорядних проектів. Крім того, для того, щоб втілити в життя всі ці дії, необхідно мати дані, що характеризують природні та економічні умови землеволодіння і землекористування, провести інвентаризацію земель, топографо-геодезичні, ґрунтові, геоботанічні та інші обстеження та дослідження, намітити певний порядок перебудови території, скласти проект, розглянути та затвердити його, перенести в природу, здійснити експертизу та авторський нагляд [67].

У цьому сенсі землепорядкування – це система заходів (*державних, самоврядних, господарських*) щодо організації раціонального використання та охорони земель, створення культурних та стійких ландшафтів. У зв'язку з тим, що землеустрій або землепорядкування є частиною суспільного провадження, його не слід пов'язувати виключно з державою. Це пояснюється низкою причин.



*По-перше*, який би не був ступінь активності держави в галузі управління земельними ресурсами та землекористування та здійснення земельної політики, землекористування (землеволодіння) значною мірою самоорганізується; це пов'язано з різними внутрішніми процесами, розвитком земельних відносин, заходами з охорони земель та інших природних ресурсів.

*По-друге*, у землекористувачів з тих чи інших причин може виникати потреба у зведенні земель у великі та компактні масиви зручної конфігурації, у трансформації та поліпшенні угідь з метою підвищення ефективності свого господарства.

*По-третє*, землевпорядкування реалізується у певних формах організації території, що відповідають даному рівню розвитку. Зокрема, система землеробства завжди відображає існуючі технології, можливості використання землі як основного засобу виробництва у сільському господарстві.

На взаємозв'язок організації виробництва та території, розвитку господарства та реорганізації його земель звертали увагу багато вчених. Так, академік П. Н. Першин писав: *«Загалом можна сказати, що екстенсивним системам різних галузей господарства відповідають, якщо можна так висловитися, екстенсивні типи організації території, що характеризуються великими розмірами площі, розкиданістю її та переважанням у ній угідь, що використовуються з малими витратами праці та засобів виробництва. Інтенсивним системам господарства супроводжують інтенсивні типи організації території, тобто відрізняються порівняно меншими розмірами, сконцентрованістю її у безпосередній близькості до садиби та найбільшим складом угідь, що використовуються з великими витратами»* [50].

Виходячи з вищевикладеного, можна дати таке визначення: **землевпорядкування** – це соціально-економічний процес цілеспрямованої організації території та засобів виробництва, нерозривно пов'язаних із землею, що відбувається під впливом зміни продуктивних сил і виробничих відносин суспільства.

З цього визначення випливають такі висновки.

*По-перше*, землевпорядкування носить як суб'єктивний (*державний*), а й об'єктивний характер. Отже, воно перебуває під впливом об'єктивних законів розвитку природи та суспільства.

*По-друге*, як відомо, будь-який процес є послідовною зміною явищ. Тому землевпорядкування може бути одноразовим чи статичним, воно перебуває у постійному розвитку.

**ЗЕМЛЕВПОРЯДКУВАННЯ В УКРАЇНІ:**  
**розвиток на засадах новітньої інституціонально-поведінкової теорії**

---

*По-третє*, землевпорядкування полягає в організації території та засобів виробництва, нерозривно пов'язаних із землею. Така організація являє собою соціально-економічне явище, яке може вивчатися з різних сторін, а також регулюватися (керуватися) шляхом цілеспрямованої діяльності людей, їх впливу на організацію території, що склалася.

Отже, *землевпорядкування може розглядатися як складова господарського механізму будь-якої країни*. З цього погляду *землевпорядкування* – це система інженерно-технічних, економічних, правових, екологічних дій та заходів щодо *формування земельного устрою адміністративно-територіальних утворень*, регулювання земельних відносин, форм та режиму землекористування на території держави.

У ході історичного розвитку *землевпорядкування*, залишаючись увесь час практичною сферою діяльності, водночас перетворився на самостійну наукову дисципліну, яка має певну структуру, предмет та об'єкт дослідження. У цьому сенсі *землевпорядкування* – це систематизоване знання організації раціонального використання та охорони земель, тобто *система землевпорядкування як інституція – це галузь наукової діяльності (наука)*.

Наведені вище визначення землевпорядкування як системи зведено у таблиці 1.1.

Таблиця 1.1 – Система визначень сутності землевпорядкування в соціально-економічному та екологічному просторах

<b>Напрями землевпорядкування в системі соціально-економічного та екологічного простору</b>	<b>Сутність землевпорядкування</b>
В буквальному значенні слова	Дії щодо наведення порядку на землі, формування земельного устрою країни, регіону, територіальної громади, впорядкування території
Механізм здійснення земельної політики держави	Встановлений законом процес технічного, економічного та юридичного оформлення надання та вилучення земель, утворення нових, упорядкування існуючих та визначення меж спеціальних фондів природоохоронного та іншого призначення, землеволодінь та землекористувань, внутрішнього устрою їх території, покликаний організувати

Напрями землепорядкування в системі соціально- економічного та екологічного простору	Сутність землепорядкування
	економічно ефективне та екологічно безпечне використання землі у відповідність до норм земельного законодавства
Сфера практичної діяльності	Система заходів та управлінських дій ( <i>державних, самоврядних, господарських та ін.</i> ) з регулювання земельних відносин, організації раціонального використання та охорони земель, створення культурних ландшафтів тощо
Частина громадського способу виробництва	Соціально-економічний процес цілеспрямованої організації території та засобів виробництва, нерозривно пов'язаних із землею, що відбувається під впливом змін у продуктивних силах і складових господарського механізму країни
Складова частина господарського механізму країни	Система інженерно-технічних, економічних, правових, екологічних дій та заходів з регулювання земельних відносин, форм та режиму землеволодіння і землекористування на території країни
Галузь наукової діяльності (наукова дисципліна)	Систематизоване знання про систему землепорядкування як соціально-економічну та екологічну інституцію, організацію раціонального використання та охорони земель і інших природних ресурсів

## **РОЗДІЛ 2. ІНСТИТУЦІОНАЛЬНИЙ ТРЕНД РОЗВИТКУ ТЕОРІЇ ЗЕМЛЕВПОРЯДКУВАННЯ**

### **2.1. Основи інституціональної та поведінкової економічних теорій**

В умовах інституціональної трансформації економіки в системі соціально-економічних наук не припиняється пошук нової парадигми економічної теорії як зводу ідей і уявлень, теоретичної та методологічної основи, яка задає вектор економічного розвитку. Однією з таких спроб є поява поведінкової економіки як науки, створеної на позитивістському підході до дослідження економічних процесів і явищ, що дає психологічне пояснення накопичення емпіричного матеріалу [78].

Інституціональна структура як комплекс економічних *інституцій-норм* і *інститутів-організацій* є впорядковане розташування інституціональних елементів, які відіграють важливу роль в економічній діяльності суспільства, що володіють характерними, властивими тільки їм взаємозв'язками і в сукупності своїй утворюють певну систему інституціонального характеру. Впорядкованість розташування елементів має на увазі їх точне і чітке розташування відносно один одного в масштабі всієї системи, виділення рівнів їх ієрархії і виявлення відповідних ієрархічних зв'язків.

Поняття «*економічні інститути*» введено в науковий обіг інституційно-соціологічним напрямком економічної теорії. Представників інституціоналізму цікавлять дві основні проблеми: економічна влада і контроль над економікою, в зв'язку з чим вони і використовують концепцію «інститути».

В даному дослідженні нами економічні інститути поділяються на інституції-норми і інститути-організації. Під *економічними інституціями* розуміються правила гри в суспільстві або формально створені людьми обмеження, що формують взаємодію людей. Інституції створюють структуру стимулів обміну в громадській, політичній або економічній діяльності. Вони є як формальними законами (*конституції, законодавства, права власності*), так і неформальними правилами (*традиції, звичаї, кодекси поведінки*). Інституції створювалися людьми з метою забезпечення певного порядку і усунення невизначеності в обміні. Такі інституції разом зі стандартними обмеженнями, прийнятими в економіці, визначали набір альтернатив і таким чином визначали витрати виробництва та обігу і відповідно прибуток та ймовірність здійснення економічної діяльності. Інституції це набір правил, які структурують суспільні відносини особливим чином, знання, якими

повинні володіти всі члени суспільства. Формальні інституції часто створюються, щоб служити інтересам тих, хто контролює інституційні зміни в ринковій економіці. Погоня за власними інтересами одних може мати негативний ефект у інших. Громадські інституції, що реалізують ідеологічні та духовні потреби, впливають на суспільні організації і економічну поведінку. Спроби державних чиновників маніпулювати громадськими інституціями, чи їх нормами, в своїх цілях часто виявлялися безуспішними. Прикладом може служити виховання радянських людей в дусі морального кодексу будівника комунізму. Інституції можна розглядати як суспільний капітал, який може змінюватися через знецінення та нові інвестиції. Формальні закони можуть змінюватися швидко, але примус і неформальні правила змінюються повільно. І тут прикладом може служити Україна, яка пристосовує для ринкової моделі земельного ринку відповідні економічні інституції капіталізму. Неформальні правила, норми, звичаї не створюються владою, часто вони розвиваються стихійно [78].

Інституції повільно пристосовуються до змін навколишнього оточення, тому інституції колишні, що були ефективними, стають неефективними і залишаються такими тривалий час, так як важко повернути суспільство з історичного шляху, встановленого багато часу назад. Між інституціями і інститутами організаціями існує різниця. У той час як інституції є набором правил і законів, які визначають взаємодію, дію окремих осіб, *інститути-організації* є корпоративними дійовими особами, які самі можуть бути об'єктами інституційних обмежень. Інститути мають внутрішню структуру, інституційні рамки, що визначають поведінку індивідів, які утворюють організації. Новий інституціоналізм («неоінституціоналізм») був започаткований у працях Б. Мура «Соціальні витоки диктатури і демократії» [131], С. Хантінгтона «Політичний порядок у мінливих суспільствах» [122], Т. Скочпола «Штати і соціальні революції: порівняльний аналіз Франції, Росії і Китаю» та Р. Коуза «Природа фірми» [30]. Починаючи з Т. Веблена [9], одним з визначальних елементів інституціоналізму став еволюційний підхід до аналізу економіки. Дж. Ходжсон [109] виділяє 5 методологічних положень інституціоналізму, сформульованих ще У. Гамільтоном [121] в 1919 р.:

- еволюційний характер економіки;
- практична спрямованість теорії без зведення її до рекомендацій економічної політики;
- головне завдання економіста – вивчення інститутів;
- міждисциплінарний підхід;

● відмова від теорії «людина – максимізатор корисності», як нереальної і помилкової концепції.

Разом з тим, нова інституціональна економічна теорія (НІЕТ) найчастіше аналізує інститути як наслідки рішень раціональних, максимізує агентів, тому можна сказати про взаємовплив індивідів та інститутів одне на одного [78].

А. Ткач визначає базисні елементи дослідницької парадигми НІЕТ тріадою [26]:

- права власності;
- трансакційні витрати;
- теорія контрактів [26].

Разом з тим, домінуючі системи, а *існуючі системи в Україні земельних відносин, землекористування і землепорядкування*, не завжди є економічно ефективними, сучасні реалії вимагають використання не тільки економічних, але й соціальних та екологічних критеріїв поведінки. Поведінка людини як індивіда, завжди носить суспільний характер, що проявляється у тісному нерозривному зв'язку між індивідуальними діями та суспільством у цілому. За дослідженнями О.М. Николука [41, с. 43], основними властивостями індивіда з точки зору інституціональної теорії є [78]:

1) взаємозв'язок його поведінки із процесом еволюції економічних систем;

2) суспільний характер дій;

3) часткова раціональність поведінки.

Виходячи із наведеного, людина як індивід, у межах інституціоналізму – це частково раціональна особистість, суспільні дії якої лежать в основі еволюції економічних систем та елементів їх зовнішнього середовища. При цьому вплив на еволюцію економічних систем може бути непрямим. Зокрема, її поведінка у межах соціальних, правових, політичних та ін. систем опосередковано впливає на економічні системи. Підтвердженням цього є ідеї нової поведінкової економіки, лауреата Нобелівської премії з економіки 2017 року Річарда Талера, які відображають провідну тенденцію в економічній науці – взаємопроникнення і її взаємозв'язку з іншими науками. На думку Річарда Талера, традиційна економічна теорія застаріла: «людина раціональна» – занадто обмежена модель, щоб пояснити рішення і вчинки людей. «Ірраціональність виник не випадково і не має сенсу – навпаки, вона цілком систематична і передбачувана» [66, с. 4]: «людина робить вибір

зовсім не неупереджено. Його нова поведінкова економіка спрямована на переосмислення людської поведінки. На відміну від вигаданого світу homo economicus (людини раціональної або, як її Р. Талер називає, раціонала), «люди часто поводяться неправильно, а це означає, що економічні моделі дають помилкові прогнози, наслідки яких можуть виявитися дуже серйозними ... Так, ніхто з економістів не передбачав кризи 2007-2008 років, і, що ще гірше, багато хто вважав, що і криза, і її наслідки були чимось, що просто не могло статися» [66, с. 9].

**Поведінкова економіка** – це теоретична галузь науки, однак напрямки її розвитку тісно пов'язані з іншими галузями економіки і, так би мовити, «підживлюються» ними. До числа таких джерел відносяться [126]:

- нейроекономіка – вивчення реакції різних ділянок головного мозку на навколишнє середовище і її зміни, в тому числі в економічних контекстах;
- поведінкові – вивчення поведінки тварин (в кінцевому підсумку ми всі перебуваємо з «плоті, крові і нейронів», а проте цей підхід вимагає акуратного застосування);
- комп'ютерні симуляції;
- проведення експериментів.

Поведінкова теорія використовує своєрідні методи дослідження, наприклад [23]:

- 1) опис конкретного процесу прийняття рішень в окремих фірмах без спроб агрегування;
- 2) проведення лабораторних експериментів, в яких піддослідні ставляться в положення, приблизно відповідне реальним умовам прийняття рішень господарськими суб'єктами (*головним чином – споживачами*);
- 3) масові опитування, що проливають світло на причини тієї чи іншої поведінки підприємців або споживачів;
- 4) складання комп'ютерних програм, що імітують реальні процеси прийняття рішень.

Поведінкова економіка вивчає ірраціональну поведінку економічних суб'єктів в умовах невизначеності, коли пізнавальні здібності індивіда обмежені, а прийняття рішень ускладнено [23]. Ірраціональна поведінка має властивість довільної когерентності, що є наслідком неправильно зробленого вибору, психологічної самозахистом проти визнання власної помилки. Навіть якщо спочатку вибір на користь певної поведінки або дії був випадковим, когерентність подальшої поведінки закономірна.

Враховуючи, що людина як індивід, є центральною фігурою в інституціональній економічній теорії, вона має значний вплив на прийняття

**ЗЕМЛЕВПОРЯДКУВАННЯ В УКРАЇНІ:**  
**розвиток на засадах новітньої інституціонально-поведінкової теорії**

тих чи інших рішень і інституціональна теорія в економічному аналізі буде не повною якщо не доповнити її поведінково-економічною теорією [78]. На рисунку 2.1 приведена логічно-смысловая схема дерева запропонованої нами новітньої інституціонально-поведінкової економіки.

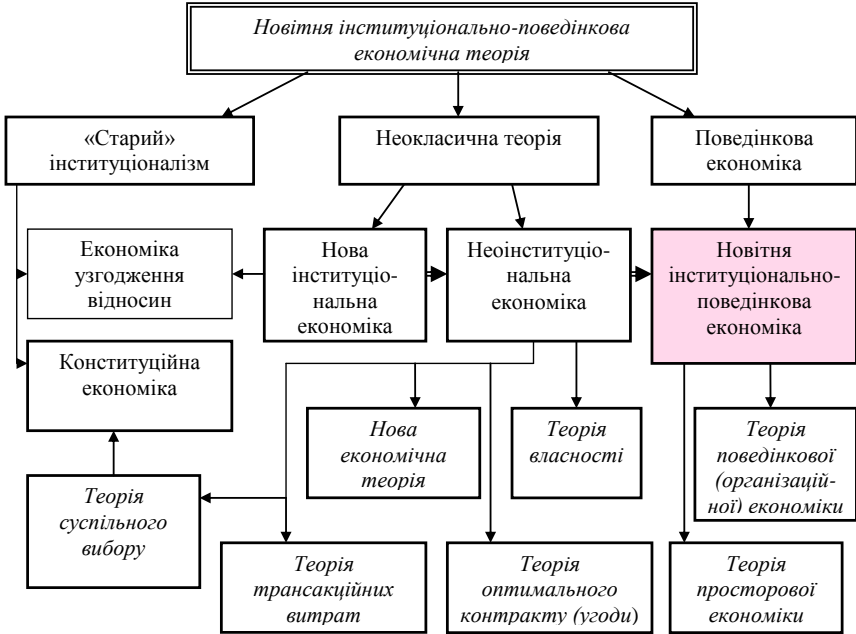


Рисунок 2.1. Логічно-смысловая схема дерева новітньої інституціонально-поведінкової економіки

**Методологічною основою** поведінкової економіки є методи експериментального дослідження, завдяки яким вдається чіткіше контролювати і відслідковувати досліджувані змінні в поведінці індивіда, а при необхідності – і відокремлювати ортодоксальне пояснення від альтернативних поведінкових концепцій [117], тобто якщо в реальному світі на будь-який аналізований об'єкт або процес, як правило, діють одночасно кілька чинників (*необов'язково економічного характеру*), в умовах експерименту вчений може налаштувати умови навколишнього середовища таким чином, що в результаті вдається оцінити вплив кожного з цих факторів окремо, незалежно один від одного [34].



В експериментальній економіці всі емпіричні перевірки теорії вимагають введення різних допоміжних гіпотез, необхідних для відповідної інтерпретації тестових спостережень [64]. Кожна перевірка теорії є комплексною перевіркою теорії в умовах, визначених допоміжними гіпотезами, при цьому допоміжними є вихідні умови, все, що входить в гіпотезу, тобто допоміжні припущення, що діяли під час перевірки теорії. Допоміжні гіпотези, що не піддаються перевірці, є основою для подальших досліджень.

Оскільки передбачається, що побудова поведінкової теорії і її перевірка повинні здійснюватися в ході емпіричних досліджень, особлива увага приділяється індуктивним методам, що йде від часткового до загального.

Поведінкова економіка застосовує і нормативні методи. Визначивши коло проблем і можливі варіанти їх вирішення, поведінкова економіка знаходить варіанти поведінки індивіда і кращу стратегію поведінки, при цьому побудова нормативної концепції проходить такі етапи, як [113]:

1) пошук, документальне підтвердження і багаторазова експериментальна або емпірична перевірка виявлених феноменів, економічних явищ, які представляються аномальними виходячи з панівних теоретичних уявлень ортодоксальної науки;

2) розробка альтернативної моделі, здатної пояснювати, вловлювати дані помічені точності в діях економічних агентів, яка, в свою чергу, відрізняється від стандартної використовуваної теорії, як правило, введенням однієї або двох додаткових змінних, незалежних аргументів, що характеризують психологічні чинники, що справляють суттєвий вплив на поведінку індивідів;

3) виведення нетривіальних, незаперечних наслідків з нової запропонованої моделі та їх перевірка на реальних даних з метою встановлення її передбачуваної здатності в порівнянні з ортодоксальною версією.

Поведінкова економіка спирається на методологію теорії обмеженої раціональності. Концепція обмеженої раціональності Г. Саймона ставить під сумнів той факт, що фірма діє раціонально, прагнучи до досягнення своєї головної мети – максимізації прибутку [63]. У концепції Саймона фірма є складна організація, рішення в якій приймаються її членами колективно, тому вони не завжди раціональні, так як несуть відбиток особистої зацікавленості членів фірми і їх нездатності передбачити в повній мірі наслідки прийнятих рішень. Саймон стверджує, що справжня мета фірми полягає не в максимізації прибутку, а в знаходженні прийнятних для всіх її

членів рішень. Що стосується індивіда, для того щоб максимізувати корисність, йому просто не вистачає рахункових здібностей. Це пов'язано з відсутністю у економічного суб'єкта достатньої інформації і можливостей її обробки. Процес прийняття рішень в моделі Саймона можна описати двома головними поняттями – пошуку і прийняття задовільного варіанта (*сатисфакції*) [63].

Всупереч неокласичної теорії у людини з її обмеженими інформаційними і рахунковими можливостями функція корисності має тільки три альтернативи – задовільного, незадовільного і байдужого варіантів. В результаті господарський суб'єкт поступає наступним чином: пошук варіантів ведеться до тих пір, поки не буде знайдений перший прийнятний (*задовільний*) варіант, а потім припиняється. Прийнятність або неприйнятність варіанта кожен визначає для себе сам. Саймон характеризує цей процес за допомогою запозиченої з психологічної науки категорії «рівня домагань». Концепція рівня домагань передбачає, що в кожен момент часу у людини є певне уявлення про те, на що вона може (*має право*) розраховувати [63].

Рівень домагань залежить від попереднього накопиченого досвіду подібної дії. Якщо попередня спроба була успішною, рівень домагань піднімається вгору – людина ставить собі більш високу мету. У разі невдачі рівень домагань опускається, оскільки людина починає більш критично ставитися до своїх здібностей. Варіант вважається задовільним, якщо він дозволяє людині подолати рівень домагань. Разом з тим концепція обмеженої раціональності досить абстрактна для того, щоб застосувати її до широкого кола явищ, оскільки використання її на практиці вимагає складних формул і обчислень [63].

Поведінка людини в умовах невизначеності репрезентативна, випадкова. Рішення, які зазвичай приймаються в таких умовах, не співвідносяться з теорією ймовірності. Наприклад, майбутні доходи людина не здатна оцінити в абсолютному вираженні – вона оцінює їх у порівнянні з деяким звичним рівнем доходів або зі сформованим рівнем, статус-кво. Більш того, якщо людина приймає послідовність рішень в умовах ризику і невизначеності, вона оцінює вигоди і втрати на кожному кроці і ніколи не інтегрує їх в єдину вигоду або збиток і не оцінює вплив усієї послідовності рішень на свій добробут.

Основними напрямками досліджень поведінкової економічної теорії в даний час є наступні [47]:

- ▲ теорія перспектив (*теорія раціонального вибору індивіда в умовах*

ризикі і невизначеності, теорія неочікуваною корисності, виявлені типові відхилення, стереотипи в поведінці індивіда, так звані когнітивні евристики);

▲ теорія ігор і теорія торгу (поведінкові теорії ігор, концепції «справедливого рівноваги», «гри з ультиматумом» і «гри в диктатора»);

▲ теорія аукціонів, експериментальне тестування різних стратегій ціноутворення і з'ясування ступеня підтвердження наслідків традиційних моделей на реальних даних.

Нова поведінкова економіка тепер поруч з *homo economicus* ставить *homo sapiens*, тим самим дозволяючи це «протиріччя» А. Сміта. Цю добру новину в новій поведінковій економіці Р. Талера можна представити наступною схемою (табл. 2.1) [78].

Таблиця 2.1 – Характерні відмінності у поведінці людини в новій поведінковій економіці Р. Талера

Homo economicus	Homo sapiens
Вільна, незалежна	Обмежена незалежність
Егоїстична	Альтруїст
Раціональна	Відносна раціональність
Знаюча	Неповнота інформації

В цьому і полягає соціологічний підхід до людини, включеної в економічну діяльність. *По-перше*, з одного боку, це індивід вільний, незалежний, а з іншого – його ця свобода обмежена конкретними умовами його існування, а саме, він не є повністю незалежним. *По-друге*, з одного боку, це – егоїст, а з іншого боку, він – одночасно і альтруїст. *По-третє*, з одного боку, це «раціональне» (в термінології Р. Талера), а з іншого боку, це – людина з її пристрастями, самовпевненістю і іншими рисами, що відображає її ірраціональність. *По-четверте*, з одного боку, «люди» мають певні знання про предмет і сферу своєї діяльності, але, з іншого – ці знання, інформованість більшості – завжди неповні. А це означає, що економічна складова *homo economicus* доповнюється соціологічною інтерпретацією.

Враховуючи, що землеустрій та землевпорядкування, як і земельні відносини та землекористування, завжди мають соціальний характер і залежні від поведінки людини (*людей залучених в процес*), нами приведено логічно-змістовну схему інституціональних концепцій формування новітньої інституціонально-поведінкової економічної теорії (рис. 2.2), які будуть використані для розроблення інституціонального середовища системи землевпорядкування [78].



Враховуючи, що економіка земельних відносин, землекористування та землевпорядкування, як і будь-яка інша наука розвивається в напрямку все більшої систематизації і структуризації, в ній є один елемент, який не піддається ніякому впорядкуванню і дисципліні – таким елементом є *людина*. Саме людина визначає основні закономірності функціонування економіки земельних відносин, землекористування та землевпорядкування, визначає, чи знаходиться вона на фазі підйому або спаду, чи знаходиться в рівновазі або тільки прагне до неї.

І все це людина робить шляхом прийняття рішень, заснованих на її перевагах, очікуваннях, знаннях, розрахунках і т.д., тобто все залежить від того, як влаштована модель людини в системі земельних відносин, землекористування та землевпорядкування [78].

## **2.2. Тренд інституціональної та поведінкової економічних теорій в землевпорядкуванні**

Використовуючи дослідження В.М. Жука до розуміння місця інституцій в соціально-економічному просторі [17], розглянемо тренд інституціональної та поведінкової економічних теорій в землевпорядкуванні [97]. Зокрема, потрібно відмітити, що у сучасній землевпорядній діяльності існує серйозна проблема невідповідності практики землевпорядкування до його теорії. Сьогодні на практиці землевпорядкування зведено до землемірства (*геодезичних і кадастрових зйомок*), а не формування ринково-орієнтованого земельного устрою, капіталізації та екологізації землекористування, підвищення якості життя населення країни. Займаючи вагомe місце в управлінні земельними ресурсами та землекористуванням суб'єктів господарювання, землевпорядкування не стало вагомим інструментом в прийнятті державних рішень, рішень на ринку земельного капіталу. Зокрема, займаючи провідну роль у здійсненні першого етапу земельної реформи (1990-2000 рр.), землевпорядкування не виросло із інформаційної системи щодо формування земельних ділянок до вершини важливої, невід'ємної складової соціально-економічного простору в межах територіальних громад, регіонів та країни в цілому. Разом з тим, землевпорядна спеціалізація значно посилила кількість і якість пропозиції для розбудови сучасних економічних та екологічних професій [17; 97].

Одночасно і теорія землевпорядкування не встигає за запитами практики. Обмежено декларуються функції, предмет і об'єкти землевпорядкування. Методологічні новації, наприклад у питаннях

## ЗЕМЛЕВПОРЯДКУВАННЯ В УКРАЇНІ: розвиток на засадах новітньої інституціонально-поведінкової теорії

---

моделювання земельних відносин і форм землекористування, оцінки земельного потенціалу і капіталу, ефективності землекористування, обліку та звітності, обробки інформації, не мають достатніх фундаментальних обґрунтувань. Невідповідність практики і теорії є, у першу чергу, проблемою землевпорядної науки, котра залишається зі слабкою версією теорії. Розвиток землевпорядної науки логічно пов'язується з розвитком економічної науки. Економічна наука на сьогодні також має слабку версію теорії. Проте вона значно потужніше, ніж землевпорядкування, вирішує цю проблему, генеруючи нові підходи і бачення.

Інституціональний підхід зайняв вагоме місце у розвитку економічної науки. Напрацьована економістами інституціональна теорія є визнаною у світовому науковому середовищі і застосовується практикою. Початкові дослідження за інституціональними спрямуваннями є і в науковців-землевпорядників. Але до цього часу не було сформовано відповідні парадигми, що дозволяли би говорити про нову – інституціональну теорію землевпорядкування.

Вперше в Україні про базовість саме оновленого теоретичного обґрунтування реформування вітчизняної системи землевпорядкування заявлено у 2008 році в Концепції вдосконалення земельних відносин в Україні [74]. Ця Концепція передбачала завдання із наукового забезпечення щодо розробки нової, ефективної для національних потреб, теорії в галузі земельних відносин та землевпорядкування. Адже було з'ясовано, що головною причиною слабкої результативності земельної реформи залишається відношення до економічних відносин власності на землю, системи землевпорядкування в цілому, та зокрема до земельних відносин, землеустрою і земельного кадастру як до виключно обмежено-стандартного, техніко-інформаційного процесу управління, а не як до більшого, впливового на економіку окремого явища, ефективність якого у першу чергу залежить від соціокультурних психотипів політиків, економістів та землевпорядників, рівня їх здатності до самоорганізації й впливу на виконання і формування «правил гри». З'ясування важливості соціального впливу на землевпорядну практику і науку спонукало нас до розбудови **теорії землевпорядкування** на засадах економічної інституціональної теорії. Вибору такого напрямку пошуків сприяло і виявлення факту, що подібне спрямування досліджень близьке до бачень ряду провідних вчених західних наукових шкіл. Формуючи філософську платформу розбудови інституціональної теорії землевпорядкування, ми врахували і сучасні тенденції практики та фундаментальні напрацювання прогресивних

наукових шкіл, що досліджують і доводять зростання землевпорядкування від «замкнутої» інформаційно-технічної системи до вагомого явища національних та глобальних соціально-економічних просторів. На рисунку 2.3 узагальнено основу гіпотези нашого дослідження – класичні та сучасні теорії землеустрою сформували базовість сприйняття явища землевпорядкування як *техніко-економічної «Системи»*, а позитивістські та інституціональні теоретичні новації мають пояснити його сьогоднішнє зростання до рівня *соціально-економічної «Інституції»*. Саме зростання землевпорядкування від однієї із функцій управління земельними ресурсами до більш вагомишого і самостійнішого явища в економіці та суспільстві і обґрунтовує інституціональна теорія землевпорядкування. У рамках нормативних теорій наявний на практиці розвиток соціально-економічної сутності землевпорядкування не пояснюється та, більше, обмежується теоретичними догмами. Застосувавши методи аналізу та синтезу до розгляду явища сучасного землевпорядкування, ми прийшли до висновків, що воно відповідає всім теоретичним ознакам як соціальної, так і економічної інституції [98; 17; 97].

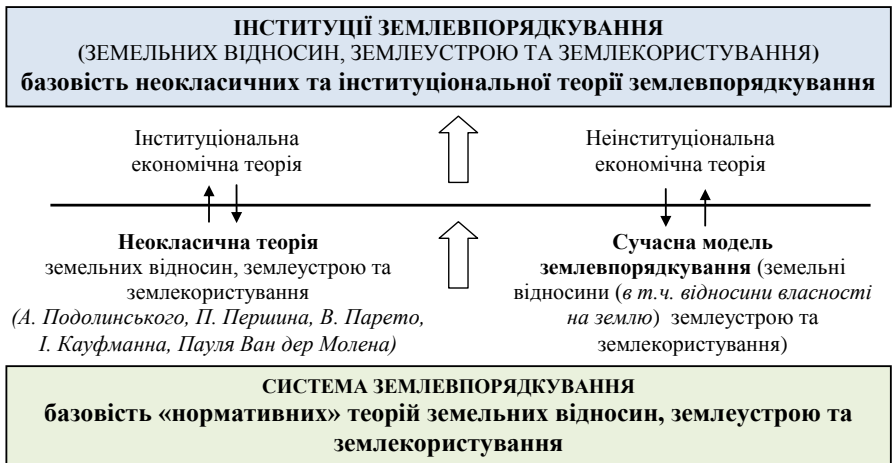


Рисунок 2.3. Теоретичні складові зростання сутності землевпорядкування від «Системи» до «Інституції» (гіпотеза дослідження) [98; 97]

**ЗЕМЛЕВПОРЯДКУВАННЯ В УКРАЇНІ:  
розвиток на засадах новітньої інституціонально-поведінкової теорії**

На таблиці 2.2 наведено основні критерії інституцій у цих теоріях, кожна з яких цілком відповідає явищу землевпорядкування.

Таблиця 2.2 – Відповідність явища «землеустрій та землевпорядкування» критеріям інституцій в економічних та соціальних теоріях [97]

<b>Основні критерії інституцій в теоріях</b>	
<b>Соціології:</b>	1) Формування відносин між людьми в межах економічного простору власності та землекористування;
	2) Соціальна практика є регулярною і довгостроковою (безстроковою);
	3) Деперсоналізована система;
	4) Нормативна і стабільна але складна практика, що підлягає широкому соціальному контролю.
<b>Економіки:</b>	1) Максимізація корисності від функціонування заходів землеустрою та землекористування;
	2) Зменшення невизначеності ( <i>через формування земельно-інформаційного простору</i> );
	3) Вплив землеустрою та землевпорядкування на економіку землекористування;
	4) Чітке визначення функцій і завдань землеустрою та землевпорядкування;
	5) Складність явища «землеустрій та землевпорядкування» – сукупність інституцій і інститутів, які історично функціонують як єдине ціле.

Більше того, явище землевпорядкування відповідає і всім характерним для соціальних інституцій рисам (табл. 2.3).

Таблиця 2.3 – Відповідність землевпорядкування критеріям ідентифікації соціальних інститутів [98; 97]

<b>Характерні риси інституцій та інститутів</b>	
<b><i>Ролі</i></b>	Від рядового землевпорядника до головного та керівника землевпорядного підприємства.
<b><i>Утилітарні риси</i></b>	Елементи методів землевпорядного проектування, державної реєстрації земельних ділянок, кадастрового обліку земель та земельних ділянок, оцінки земель та земельних ділянок.



<i>Культурні символи</i>	День землевпорядника, специфічні сертифікати та свідоцтва і ін.
<i>Письмові кодекси</i>	Земельний та інші кодекси, закони, методики, порядки, стандарти, інструкції, методичні рекомендації.
<i>Усні кодекси</i>	Неформальні норми поведінки професійних землевпорядників.
<i>Установки та зразки поведінки</i>	Кодекс етики професійних землевпорядників.

Виходячи з цього, можемо говорити, що землевпорядкування, як особлива діяльність, особливе явище в соціально-економічному просторі, є окремою Інституцією та Інститутом цього простору [17; 97]. У науковій літературі широко застосовуються поняття «інститут освіти», «інститут медицини», «інститут судочинства» та інші. Настав час пояснити та вживати і поняття «*Інституція та Інститут землевпорядкування*». У соціальних і економічних теоріях поняття «*Інституція*» та «*Інститут*» є складним і багатограним явищем. Кожний науковий напрям інституціональної теорії («старий», «новий» інституціоналізм, різні його доктрини) доповнюють і поглиблюють сутність поняття Інституція та Інститут. Одне із емних та найбільш сприйнятих визначень дав основоположник цієї теорії Джеффри Ходжсон: «Інституції – це одночасно і об’єктивно існуючі утворення, які є «десь зовні», і суб’єктивні «пружини» людської діяльності «в головах людей» [110]. Спрощено **модель соціально-економічної Інституції** можна розглядати як двополосне явище. З одного боку, це стійкі соціокультурні психотипи причетних до нього людей, що у теорії називається **неформальною інституцією** («в головах людей»). З іншого полюсу – **формальні інституції** – так звані «правила гри», що формалізовані у законодавстві, кодексах та інших прийнятих документах. Для характеристики Інституції, її розвитку визначальною за теорією є неформальна складова. Вона важко піддається змінам та є впливовішою на загальний стан Інституції [17; 97].

Взаємодія цих полюсових складових Інституції формує всередині неї певні **організації** (*інституціональні утворення «десь зовні»*). Успішність роботи останніх базується на зрілості та відповідності одна одній формальної та неформальної інституції. Разом це єдина система, що формує соціально-економічну інституцію та інститут. За збалансованого і розвинутого стану усіх складових ця Інституція та Інститут є успішним або

навпаки. Так економічна інституціональна теорія пояснює успішність чи занепад тих чи інших країн у глобальній економіці, тих чи інших Інституцій та Інститутів всередині країни. Так запропонована нами теорія пояснює ефективність інституції землевпорядкування у різних країнах, різних економічних системах. Модель інституції землевпорядкування (*розроблена з позиції інституціональної теорії*) також виділяє «поліосові» неформальні та формальні складові та сформовані під їх впливом організації (*або інституціональні утворення – інститути*), зокрема: 1) неформальні інститути та інституції (*те що в «головах людей», стійкі соціокультурні психотипи*); 2) Професійні землевпорядні організації; 3) «Виховні» інституціональні утворення (*методичні та інформаційні*); 4) Землевпорядні структурні підрозділи в установах та організаціях; 5) Регуляторні інституціональні утворення; 6) Формальні інституції («правила гри»).

Таким чином, на відміну від класичних нормативних теорій, інституціональна теорія землевпорядкування створює науковий фундамент ефективного забезпечення реформування та розвитку земельних відносин, землеустрою, земельного кадастру, землекористування, і в підсумку управління земельними ресурсами та землекористуванням, через використання знань про стан, ієрархію і взаємодію всіх складових системи землевпорядкування.

***Нова теорія розглядає землевпорядну діяльність не обмеженою, «технічно-економічною» чи «нормативно-технічною» Системою, а багатогранною суспільною соціально-економічною Інституцією, яка, на відміну від теоретичних уявлень про «Систему землевпорядкування», приростає не просто новим, а визначальними для себе організаційними та соціальними компонентами.***

У Швейцарському федеральному політехнічному інституті Цюріха (проф. Кауфманн І. та ін.) вважають, що землеустрій (Land Management) належить до видів просторово-регулювальної діяльності й методів (інструментів) політичних дій [124]. При цьому як інструмент державної та муніципальної діяльності, на їхню думку, землеустрій повинен включати: планування використання землі; заходи щодо консолідації земельних ділянок, зміни прав на землю, меліорацію земель і ландшафтне проектування, трансформацію угідь; моніторинг земель, навігацію, геоінформаційній, реєстраційній й картографічній системи; межкування земель, геодезичні дослідження. Більш деталізовану модель, яка визначає роль і місце землеустрою в здійсненні земельної політики стосовно регулювання земельних відносин та організації використання й охорони земель у

зарубіжних країнах наводять учені Міжнародної федерації землемірів (FIG) під керівництвом віце-президента Пауля Ван дер Молена [130].

У своїх дослідженнях [73] ми звертали увагу на те, що на основі системного підходу до реалізації земельної політики з організації використання землі та її багатств здійснюється управління земельними ресурсами: планується розвиток землекористування, регулюються земельні відносини, перерозподіляються земельні ділянки, встановлюються сервітути, здійснюється державне втручання в ринок продажу й оренди земельних ділянок, оподаткування земель та іншої нерухомості.

Разом з тим, звернемо увагу на тому, що інституціональна теорія наголошує: *визначальною в Інституції завжди залишається її неформальна складова*. При розгляді *землевпорядкування* як «Системи» попередні теорії не розглядали цей визначальний чинник землевпорядної діяльності. Не акцентувалась увага на класифікації, ієрархії та взаємодії широкого різноманіття організаційних складових землевпорядкування. В кращому випадку коло цих складових розширювалось державним (*нормативним та адміністративним*) регулюванням.

Для прихильників нормативних теорій наші інституціональні новації можуть виглядати як певне збагачення сучасної сутності Системи землевпорядкування. Проте дане теоретико-прикладне збагачення сутності явища землевпорядкування є вкрай вагомим та важливим, щоб розглядати його уже не стільки Системою, скільки Інституцією.

При цьому, звичайно, не заперечується наявність базових системних основ організації землевпорядкування на макро- та мікрорівні управління. Це викладено нами у праці «Землеустрій в Україні: теорія, методологія» [72], виділяючи логічні ув'язки та синергетичний ефект взаємодії елементів Системи. Проте для нас більш важливим є те, що явище землевпорядкування зростає з його замкнутої суб'єктно-техніко-економічної до соціально-економічної площини, а відтак визнається у теорії соціально-економічною інституцією.

Життя змінює уявлення про явища землевпорядкування, розширюючи його складові за межі земельної ділянки та землекористувань підприємств, за межі організаційного, методичного, технічного, еколого-економічного, правового до соціального і професійно-психологічного поля. Такий приріст якості складових землевпорядкування пояснюється лише інституціональною теорією землевпорядкування. Теорією, яка, перш за все, позиціонує свою сутність з відкриттям і поясненням явища Інституції землевпорядкування.

Отже, система землевпорядкування є соціально-економічною інституцією, що забезпечує довіру, порозуміння і керованість в соціально-економічному просторі, через професійну обробку, подачу і інтерпретацію для користувачів інформації про факти і процеси життєдіяльності організацій (*інститутів*) формування земельних відносин та організації використання і охорони земель (землекористування) [97].

У *вузькому сприйнятті* землевпорядкування – Інституція трансформації з допомогою специфічних методів, правил (*формальна її складова*) і професійних навиків і суджень (*неформальна складова інституції*) фактів землегосподарювання на мову цифр для порозуміння і керованості усіх суб'єктів соціально-економічного простору [97].

В *широкому сенсі* система землевпорядкування як Інституція формує певне обличчя землеволодінь і землекористувань, державних установ, громадських та інших організацій (*Інститутів*), що організовують та здійснюють управління використанням і охороною земель та інших природних ресурсів й забезпечують важливе інформаційне наповнення місцевих, регіональних, національних і глобальних соціально-економічних просторів [97].

Відтак стає зрозумілим, що явище Інституція вбирає у себе явище «Системи» землевпорядкування (рис. 2.4) [17; 97]. Зовні це виглядає як процес поглинання. Разом з тим проходить інституціоналізація методичного, технічного і організаційного рівнів «Системи» землевпорядкування шляхом покращення її якісних характеристик. Це відбувається за рахунок синергії можливостей більшої сукупності складових в «Інституції» порівняно з «Системою». Інституція землевпорядкування перш за все характеризується станом неформальної складової, її здатністю через «організації-інститути» (*в першу чергу об'єднання професійних землевпорядників*) впливати на прийняття і дотримання «правил гри». Впливати на ефективне представлення управлінської та господарської діяльності в суспільстві (*поєднання I, рис. 2.4*). Цей приріст теоретичних уявлень відкриває нові шляхи розвитку землевпорядкування, а відповідно і земельної реформи. Його наукова і нормативно-правова складові («правила гри») все в більшій мірі базуються на ідеях, впливі професійного середовища, що має стати все більш організаційно об'єднаним. З іншого боку, інституціональна теорія землевпорядкування відкриває можливість та обґрунтовує потребу застосування в земельній політиці державних регуляторних органів, наукових шкіл, професійних об'єднань землевпорядників ідеології

«землепорядного інжинірингу» та «землепорядного імперіалізму» (поєднання II, рис. 2.4).



Рисунок 2.4. Логічно-змістовна схема теоретико-прикладного збагачення «Системи» в «Інституцію» землепорядкування [98; 97]

Європейська економічна комісія ООН пов'язує інжиніринг з інноваційним розвитком будь-якої діяльності. В економічній діяльності уже науково обгрунтованою є практика консалтингового інжинірингу. Застосування нових інноваційних технологій в роботі землепорядних, земельно-оціночних та земельно-кадастрових служб є нічим іншим як землепорядним інжинірингом. Відтак у інституціональній теорії ми виділяємо землепорядний інжиніринг як процес застосування у моделюванні і організації землепорядкування нових методів і інструментів із суміжних наук і практик. Повторимо, останнє неможливо не помітити у практиці управління землекористуванням в зарубіжних країнах. Як і неможливо не анонсувати розробку нової – інжинірингової теорії управління земельними ресурсами та землекористуванням та нової теоретичної бази землепорядкування взагалі.

Звичайно, ідеологія і практика землепорядного інжинірингу може бути пояснена і в рамках традиційних теорій (в рамках «Системи землепорядкування»). Проте лише **інституціональна теорія землепорядкування** розкриває природу синергії усіх його складових при освоєнні інновацій. При цьому наголошується, що запровадження нових

технологій в інформаційній землепорядній діяльності в основному залежить від зміни уявлень самих землепорядників про функції, місію нашої діяльності в соціально-економічному просторі. Чим більша частка професійних землепорядкування буде усвідомлювати себе не «приставкою до комп'ютера», а менеджерами інформаційних потоків, тим сильніше неформальна складова стимулюватиме інноваційний розвиток Інституції землепорядкування в цілому.

Потенціал політики землепорядного інжинірингу на полі науки, освіти, на полі впливу професійних об'єднань землепорядників має доповнювати політика землепорядного імперіалізму. Подібно уже визнаному наукою економічному імперіалізму (*практиці експансії економічної теорії в суміжні сфери суспільствознавства, застосування економіко-математичних методів і моделей в соціології, політології, історії, праві та інших сферах*), землепорядний імперіалізм ми трактуємо як практику створення наступальних економічних теорій (як *правило, на стиках суміжних наук*), котрі, розширюючи предмет і функції землепорядкування на сфери суміжних діяльностей (*менеджмент, капіталізація, екологізація, фінанси, інформатика тощо*), посилюють статус і положення землепорядника у галузі земельних відносин та використання і охорони земель і інших природних ресурсів Інституції землепорядкування в соціально-економічному просторі в цілому.

Отже, нова інституціонально-поведінкова теорія землепорядкування – це не кон'юнктурна зміна «вивісок» у землепорядній науці. З «Системи», або з однієї з функцій управління, наша діяльність зростає до окремого важливого сегменту в економічному просторі – до соціально-економічної «Інституції». Це відбувається на вимоги сучасної землепорядної практики та інших викликів національної і глобальної економіки.

Таким чином, **у системі землепорядкування в цілому, а в землепорядній діяльності зокрема, визріла необхідність перегляду фундаментальних орієнтирів подальшого розвитку. В науці і практиці розвинутого світу в об'єктивній основі такого перегляду немає сумнівів. В Україні зміни більше мотивовані незадоволенням другорядністю професії землепорядника в управлінському середовищі і в економічній науці. Проте і там у нас зміна теоретичних уявлень мотивована потребою адекватної наукової відповіді на процес зростання вагомості наукової, технічної, виробничої та управлінської землепорядної діяльності в сучасному соціально-економічному просторі** [17; 97].

### 2.3. Наукова гіпотеза трактування землевпорядкування як соціально-економічної інституції

Використовуючи дослідження В.М. Жука [18], сформовано наукову гіпотезу трактування землевпорядкування як соціально-економічної інституції [99]. Відмітимо, що Законом України «Про землеустрій» визначено, що *землеустрій* – це сукупність соціально-економічних та екологічних заходів, спрямованих на регулювання земельних відносин та раціональну організацію території адміністративно-територіальних одиниць, суб'єктів господарювання, що здійснюються під впливом суспільно-виробничих відносин і розвитку продуктивних сил.

Законодавче визначення землеустрою у радянський та сучасний період, по суті, мало чим відрізняється від вищенаведеного. Зокрема, згідно статті 148 «Державний землеустрій і його завдання» земельного кодексу Української РСР *«землеустрій* включає систему державних заходів, спрямованих на здійснення рішень державних органів у галузі користування землею. Завданнями державного землеустрою є організація найбільш повного, науково обгрунтованого, раціонального й ефективного використання земель, підвищення культури землеробства та охорона земель» [21]. Статтею 149 «Види землеустрою» було визначено, що в залежності від завдань, змісту і методів проведення *державний землеустрій* поділяється на два основних види – *міжгосподарський і внутрігосподарський*. Міжгосподарський землеустрій має своїм завданням організацію науково обгрунтованого і раціонального використання землі шляхом правильного її розподілу між галузями народного господарства, підприємствами, організаціями та установами. Внутрігосподарський землеустрій має своїм завданням створення в межах окремих землекористувачів територіальної основи для піднесення культури землеробства і продуктивності сільськогосподарських угідь, повного, правильного використання та охорони землі, високопродуктивного застосування техніки і раціональної організації господарства.

В підрозділі 1.2 ми розкрили поняття та сутність сучасного землеустрою і землевпорядкування.

Тому, кожний, хто хоча б рік професійно виконував обов'язки землевпорядника, знає, що наша робота найменше характеризується «технікою вимірювання, проектуванням меж та організації території землекористувачів, веденням земельного обліку та реєстрації земельних ділянок, оцінкою земель та земельних ділянок і т.п.». У ній набагато

важливішими складовими є знання та уміння слідувати встановленим *«правилам гри»* (від *нормативно-правових до професійно-ментальних*), уміння співпрацювати з різноманітними зовнішніми організаціями, управліннями органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, уміння інтерпретувати земельну інформацію на різні запити і не тільки. Землепорядкування є вагомим явищем, котре функціонує не лише у рамках підприємств, територій адміністративно-територіальних одиниць. Його складовими є нормативно-правове регулювання, регуляторні та професійні організації і, на кінець, психологія та ментальність землепорядників та користувачів інформації. Землепорядкування є невід'ємним атрибутом не тільки громадян та підприємств як землекористувачів, але і територіальних громад й держави та національної і глобальної економіки, забезпечуючи інформаційну комунікацію окремих та в цілому соціально-економічних середовищ.

Для багатьох вчених з теорії землеустрою таке широке сприйняття землепорядкування буде незвичним, а доводи – дискусійними. Такий «консерватизм» можна пояснити баченням проблеми лише в рамках радянської «загальної теорії» землеустрою. Проте навколо все змінюється, існують інші уявлення у теорії землеустрою та землепорядкування, котрі базуються на сучасних економічних теоріях.

Економічна наука в ХХ, і особливо в ХХІ, столітті найбільше приростала інституціональною теорією в усіх її проявах та доктринах. Незважаючи на відсутність загальноприйнятого визначення сутності понять «інституція» та «інститут», багато дослідників економіки та всіх сфер, з нею пов'язаних, пов'язує різне трактування із неточним переводом із англійської мови. Дякуючи інституціональній теорії, ми, розділяючи чи ні її доктрини, як належне сприймаємо поняття: «інститут освіти»; «інститут права» і т.д. При цьому з такою ж легкістю формулюються словосполучення: «інститут чи інституція землепорядкування». Однак у професійній та науковій літературі із землеустрою останнє зустрічається крайнє рідко, та і у тих випадках – без належних пояснень [18].

Отже, провідні вітчизняні дослідники не розглядали землепорядкування у якості «інституції» та «інституту». Можливо, це пов'язано з тим, що базові теорії землепорядкування формувались раніше інституціональних доктрин, можливо – із тим, що у вітчизняному соціально-економічному середовищі сформувалась стійка уява про землепорядкування як прикладну, обмежену діяльність рамками відведення земельних ділянок та ведення земельного кадастру. Те, що інституційного



сприйняття землевпорядкування немає і в сучасній Україні, пояснюється відсутністю «критичної маси» публікацій, які б висвітлювали дану проблематику. Недостатньо вивчаються і зарубіжні напрацювання з цих питань. Для зміни уявлення про землевпорядкування необхідно, *по-перше*, досягнути «критичної маси» таких публікацій, *по-друге*, сформувати «цех» професійних землевпорядників як основу усвідомлення та віднесення себе до Інституції землевпорядкування. Наполягаючи на поглибленні тлумачення сутності землевпорядкування, його розгляді у якості значущої соціально-економічної інституції, ми виходимо з того, що яким чином буде сформульовано поняття про нього – так воно і забезпечить інформаційні комунікації розвитку вітчизняної економіки, таке буде і відношення до землеустрою і землевпорядкування як до практики та науки [99; 18]. На підтвердження вищевикладеного в підрозділі 1.2 ми привели означення землевпорядкування:

Проте це не означає, що навіть при нашому розумінні суті землевпорядкування, інституцій, що формують іншу сутність землевпорядкування, не існує. Проблема в тому, що розглядається і приймається до уваги лише «техніка» землеустрою. Складається таке враження, що інституції та інститути, які б мали формувати цілісну інституцію землевпорядкування, існують десь зовні, поза рамками предмету нашої науки та практики. Така обмеженість сприйняття землевпорядкування в його сучасному розумінні схематично представлена на рисунку 2.5.

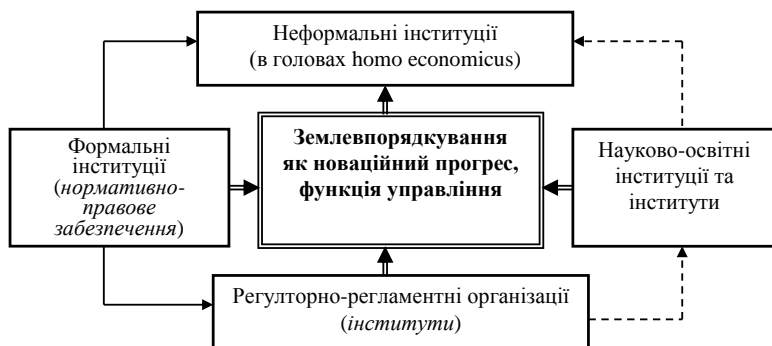


Рисунок 2.5. Викривлене уявлення про сутність землевпорядкування у вітчизняному соціально-економічному та екологічному середовищі [99]

Спостерігається односторонній вплив формалізації правил землепорядкування, втілених у нормативних актах, на всі сфери «землепорядного життя» – на практику його діяльності, на діяльність регулюючих та контролюючих організацій. Зрештою – і на ту складову, яка повинна забезпечувати якісну підготовку професійних землепорядників та змінювати уявлення про землепорядкування як в головах землепорядників, так і користувачів землепорядної та земельно-кадастрової інформації, а саме – на науково-освітні інститути.

Більше того – спостерігається ненормальна пріоритетність впливу формальних інститутів на свідомість «людей економічних». Такий вплив практично не дає землепорядникам свободи дії у реалізації свого права на професійне судження та права на розбудову професійної діяльності у соціально-економічному просторі. Науково-освітні інститути, зосереджуючись на методичних складових, слабкі у вирішенні методологічних та ідеологічних проблем задля зміни уявлення та посилення ролі землепорядкування у вітчизняній економіці.

Разом з тим, як з'ясовано у наших [71] та дослідженнях Р.М. Курильціва [33], у західному світі погляд на сутність землепорядкування завжди був вужчим і менш глибоким ніж в Україні. Зокрема, в зарубіжних країнах немає і аналога слову землепорядкування. Його переводять іноземні автори не однаково. В англійській мові як Land Use Planning – планування використання земель; Land Management – земельне управління; Land Survey – межування, земельна зйомка, хоча фахівці під усіма цими термінами розуміють конкретні землепорядні дії. Близькими, але не рівнозначними аналогами землепорядкуванню у французькій мові є слова Aménagement Foncier, в німецькій мові – die Flurbereinigung. Таке становище зумовлено, в основному, історичними причинами, неоднаковими земельними відносинами і характером земельної власності в ХХ столітті в Україні і за кордоном, а також, в деякій мірі, ізоляцією землепорядної науки і вчених нашої країни в цей час. Тому, якщо наукові фундаментальні роботи в галузі геодезії українських вчених і практиків затребувані і добре розумілися за кордоном, переводилися на іноземні мови, в т.ч. для використання в Західній Європі, США та Канаді, то підручники із землеустрою застосовувалися тільки в соціалістичних країнах Східної Європи, Китаї, Монголії, В'єтнамі. І тільки в даний час, у зв'язку з відкритою можливістю вивчення досвіду землепорядкування в зарубіжних країнах, створилися умови для зближення точок зору і понять у землепорядній науці і практиці. Землепорядні дії в Західній Європі, США та Канаді історично були пов'язані з земельним

кадастром. Це було обумовлено наступними причинами:

❖ дані земельного кадастру використовувалися при розділі, переділі, об'єднанні земельних ділянок в ході земельних угод, на їх основі видавалися документи, що засвідчують право земельної власності (*користування*);

❖ земельно-кадастрові відомості застосовувалися органами влади різного рівня для прийняття управлінських рішень в сфері землекористування (*планування використання земель, контролю земельного облаштування і т.п.*);

❖ на основі земельного кадастру здійснювалися облік і оцінка не тільки земельних ділянок, які вважалися нерухомістю, а й інших об'єктів нерухомого майна, пов'язаних із землею (*будівель, інженерних споруд і т.д.*), які давали інформаційну основу для оподаткування;

❖ матеріали земельного кадастру служили землевласникам інструментом, що давало можливість обслуговувати їх земельну власність в комплексі: координувати будівництво різних об'єктів (*будівель і споруд, доріг, систем водопостачання та каналізації, рекреаційних і торгових центрів*), здійснювати земельні угоди, погоджувати використання своїх земель з громадськими інтересами.

Таким чином, земельний кадастр за кордоном, включає в себе не тільки технічні дії, але і певний земельно-кадастровий процес, пов'язаний з реєстрацією земельних ділянок і інших об'єктів нерухомого майна та угод з ним, історично акумулював у собі більшу частину землевпорядних робіт.

У багатьох країнах частина землевпорядних дій, пов'язаних з різними зйомками місцевості, складанням карт, виробництвом вимірювань концентрувалася в службах, що відають земельним кадастром або геодезією і картографією.

Землевпорядкування, при цьому, організовують органи виконавчої влади різного рівня (*державного, регіонального, місцевого*) в залежності від своєї компетенції.

При цьому землевпорядні роботи включають в себе наступні дії:

1) Планування використання земель (Land Use Planning) в різних адміністративно-територіальних утвореннях;

2) Організація раціонального використання та охорони земель на основі державних, регіональних і муніципальних програм і методів державного управління земельними ресурсами (Land Management);

3) Проведення робіт з межування земель (Land Survey);

4) Проведення землевпорядних робіт, пов'язаних з вдосконаленням землеволодіння і землекористування;

5) Землепорядкування на землях сільськогосподарського призначення (*внутрігосподарське землепорядкування*).

Таким чином, землепорядна освіта за кордоном розвивається в різних напрямках, забезпечуючи землепорядникам (*а частіше землемірам*) широту своєї професії.

Тому, на думку професора Волкова С.М. [11], зарубіжні вчені, розуміючи важливість і самостійні цілі землепорядкування, в силу обставин, що склалися навряд чи зможуть виділити землепорядне виробництво в окрему галузь, так як це зроблено у Росії та в нашій країні.

З огляду на вищезазначене, спробуємо сформулювати наукову гіпотезу та апіорі дати визначення землепорядкування як інституції, що нижче потребуватиме доведення з позицій соціальних наук та доктрин інституційної теорії.

***Землепорядкування – інституція із соціально-економічного середовища, який забезпечує порозуміння та керованість у цьому середовищі, опрацьовуючи та інтерпретуючи для землекористувачів інформацію про факти та явища створення земельної власності, упорядкування використання земель і інших природних ресурсів та функціонування земельних відносин і земельного капіталу. Інтерпретація фактів і явищ землепорядкування здійснюється за допомогою специфічних правових норм, методів, принципів та професійних суджень землепорядників.***

***У вузькому розумінні, землепорядкування – інституція трансформації за допомогою специфічних методів, підходів (формальна складова інституції) і професійних суджень (неформальна складова інституції) фактів землекористування на мову цифр і стандартів, для порозуміння та керованості в соціально-економічних середовищах.***

***В широкому розумінні і образно Інституція землепорядкування є мовою держави, територіальних громад, громадян і бізнесу місцевих, регіональних, національних та світових соціально-економічних середовищ.***

Слід зазначити, що у англо-американській моделі землепорядкування подібне сприйняття його сутності зводиться до поняття «*land management profession*» – як системи відносин, що реалізуються в рамках землепорядного співтовариства.

Водночас, сформульоване нами визначення, як і будь-яка наукова гіпотеза, потребує свого доведення. *По-перше*, слід чітко визначити, що ж саме являє собою інституція з точки зору наук, в яких це поняття виникло та

з яких розвинулось, і чи відповідає землевпорядкування зі своїм нинішнім розвитком цьому «званню». Дану частину досліджень базуватимемо на науковій філософії позитивізму О. Конта – «поєднання зусиль різних наук». По-друге, все ж зробивши наукове припущення, що землевпорядкування є інституцією, слід описати характерні ознаки, які вирізняють її в цій – інституційній – іпостасі.

Поняття «інституція» виникло в соціології та стосується до соціальних конструкцій. Далі вчення про інституції проникає у всі галузі, які стосуються соціальної сфери, у тому числі в економіку, формуючи потужні інституційні теорії.

Враховуючи, що землевпорядкування впливає на економічний соціум, є інституцією, яка самостійно функціонує в межах загальної системи економічних відносин.

У економічній інституційній теорії термін «інституція» пов'язують з поняттям «зовнішня норма», оскільки вона фактично застосовується в практиці спільної діяльності. Маємо два види норм: правові та умовні правила. Інституція – це і є фактично діюча рефлексивна норма і ніщо, окрім неї [22, с. 79].

Автори наукового видання «Імпортовані інституції в країнах з перехідною економікою: ефективність та затрати» визначають, що інституції – визнані людиною обмеження, які формують людські взаємовідносини [40, с. 10]. Вони додатково наголошують, що інституції не можуть функціонувати поодиноці. І навіть те, що ми ідентифікуємо як конкретну соціальну інституцію, містить у собі «пакет інституцій – сукупність норм, які історично склалися як єдині комплекси і які, як правило, мають єдину ідеологічну базу» [40, с. 12].

Інституція, як цитує Т. Веблена А. Нестеренко, з точки зору «старого» інституціоналізму розглядаються як соціально-психологічний феномен, тобто «усталені звички мислення, присутні у переважній більшості людей», та їх походження – з інстинктів, звичок, традицій і соціальних норм [43, с. 74]. Неоінституціоналісти ж вважають інституції не стільки культурним та психологічним феноменом, скільки набором правових норм та неформальних правил, що жорстко направляють поведінку індивіда та організацій («правила гри», за Д. Нортон) [43, с. 75]. Але якою б не була природа інституцій, в реальному сучасному житті вони приймають форму правових норм, традицій, неформальних правил, культурних стереотипів [43, с. 79]. Тим більше, що багато дослідників справедливо зазначають, що і «старі» інституціоналісти, і неоінституціоналісти говорять про одні і ті ж функції інституцій, тільки з різних позицій.

Будучи загальноприйнятими і соціально цілісними нормами, інституції стабільні. Але ця стабільність час від часу порушується, змінюючись періодом розпаду одних і появи інших інституцій [43, с. 79]. Одна з причин таких змін – конфлікт між інституціями, особливо тими, які склались у різні періоди та у різних історичних та культурних середовищах. З погляду інституційної теорії розуміємо, що в змінах, які впливають на систему землевпорядкування, «винні», *по-перше*, власне трансформації в перебігу соціально-економічних процесів, *по-друге*, перегляд поглядів вчених економістів щодо місця землевпорядкування в економічній практиці та науці.

Для того, щоб зрозуміти причини стабільності інституцій, необхідно згадати про різницю між інституціями та інститутами. Це важливо у зв'язку з тим, що навіть в науковій літературі зустрічається мішанина цих понять. Змішування інституцій та інститутів шкідливе для сприйняття інституційної теорії. Інститути як організації, у своїй більшості, виникають в рамках існуючих інституцій [43]. Водночас вони входять в сферу дії інституції, в межах якої функціонують.

Дуглас Норт, один з основоположників неінституціоналізму, говорить, що загалом інституції зменшують невизначеність, структуруючи повсякденне життя [15, с. 18]. Маючи за основу таку характеристику інституції, можна сказати, що землевпорядкування – чи не найголовніша інституція, яка знижує невизначеність економічного середовища через формування певного інформаційного поля.

Загалом же розуміння природи інституції у економічній інституційній теорії дещо концентрованіше, ніж у соціології, адже «соціальну практику» як поняття вони лаконізують характеристикою «формальних та неформальних інституцій».

Землевпорядкування не тільки відображає та пояснює, але і впливає на економічні явища, що засвідчує його належність до економічних інституцій. ***Отже, оскільки землевпорядкування має ознаки соціального явища, бере участь у формуванні відносин між людьми в межах «економічного соціуму», то і поняття «інституція» до нього застосовне.***

До вищезазначеного слід пояснити, що інституціоналізація – це процес, в ході якого соціальні практики стають досить регулярними і довготривалими, так що їх можна представити як соціальні інституції. Це поняття важливе для того, щоб не склалося враження, нібито соціальні інституції представляють собою задані і незмінні реальності, тому що зміни в соціальній практиці здатні призводити до модифікації як діючих

соціальних інституцій, так і до виникнення нових інституціональних форм [65, с. 147].

Землепорядкування, спрямоване на інформаційне забезпечення економічних відносин між різними соціальними групами, згідно з принципами землепорядкування, носить еволюційний та безперервний характер, тобто сама інституціоналізація землепорядкування як поняття «в головах людей» проходить вже давно, лише на це ніхто уваги не звернув. Однак нерозуміння природи інституційних змін, нарівні з змінами в «соціальній практиці економічних відносин» (*переходом до ринкових форм землегосподарювання та зміною інтересів та запитів користувачів економічної інформації*), що викликає зміни у формальних інституціях землепорядкування, уповільнює зміни в головній складовій інституції землепорядкування – «головах людей» [99].

Як висновок, окремо слід зазначити, що загалом інституції створюються для задоволення тих чи інших потреб, для усунення дискомфорту в суспільстві. Інституція землепорядкування дає можливість членам суспільства задовольняти потреби у необхідній для прийняття рішень землепорядної й земельно-кадастрової інформації та в її професійному поясненні і слугує дієвою системою зниження невизначеності та ризиків прийняття рішень щодо земельних благ. Без системи відомостей, які надають та пояснюють професійні землепорядники, неможливі дієві комунікації між учасниками земельних відносин на мікро- та макрорівні, неможливе зростання економіки у системі соціальних відносин. І якщо окремої інституції землепорядкування економічна наука поки що не визнає, то це, перш за все, проблема теорії землепорядкування. Потреби в землепорядних послугах та інформації задовольняються не автоматично в стихійному функціонуванні ринку, а саме зорганізованими зусиллями учасників економічних відносин, а в основній частині – землепорядниками, за допомогою системи інституцій та інститутів, які і формують інституціональне середовище землепорядкування.

Відтак слід визначити, які ж елементи притаманні інституціям та чи реалізуються вони в тій системі, яку ми бажаємо означити інституцією землепорядкування.

Будь-яка інституція має спільні з іншими інституціями риси: ролі, утилітарні риси, кодекс усний і письмовий, ідеологію, культурні символи, настанови та взірці поведінки. При детальному аналізі наявності та змістовного наповнення цих ознак в інших соціальних (*у тому числі і економічних*) інституціях, приходимо до висновку, що і землепорядкування

можна охарактеризувати по тих же параметрах як одна з головних серед інституцій, що забезпечують реалізацію економічних земельних відносин.

Землепорядна наука та практика має свій перелік ролей, які на рівні організації чи підприємства реалізуються через поняття «головний інженер-землепорядник», «землепорядник», тощо, а на вищому рівні – через поняття «професійний землепорядник», «магістр». Такий розподіл повноважень та компетенції з вирішення тих чи інших завдань землепорядкування і формує перелік «ролей» кожного у загальній ієрархії інституції землепорядкування.

Утилітарними рисами інституції землепорядкування, які вирізняють її в системі інших соціально-економічних інституцій, є елементи системи землепорядкування: землепорядна документація, землепорядний процес, інвентаризація, оцінка, земельний баланс, звітність, проект землеустрою, технічна документація. Культурними символами інституції землепорядкування як професійної діяльності є відзначення Дня землепорядника, специфічні сертифікати та свідоцтва, що підтверджують кваліфікацію професійних землепорядників та інше. Письмовими кодексами (*писаними «правилами гри»*), що окреслюють рамки землепорядної інституції, є законодавство в сфері землепорядкування, Стандарти у сфері землеустрою, охорони земель, земельного кадастру, оцінки земель та земельних ділянок, різноманітні інструкції та методичні рекомендації як міжнародного, так і національного, галузевого спрямування. Щодо усних кодексів, то ними є саме неформальні інституції та інститути – неписані правила «в головах» землепорядників та користувачів інформації. Настанови і взірці поведінки землепорядників окреслюються через один з елементів письмових регламентів, що входять до попередньої ознаки – через Кодекси етики професійних землепорядників та оцінювачів. Ці настанови полягають у вимозі незалежності професійного судження, чесності, компетентності, об'єктивності, обачності, неупередженості, конфіденційності тощо.

Інституція землепорядкування формує і власні організаційні форми у вигляді національних, галузевих професійних землепорядних організацій. Глобально функціонує Міжнародна Федерація геодезистів (FIG), куди входять землепорядники, Європейська група асоціацій оцінювачів (TEGoVA).

Ідеологія землепорядкування – найбільш слабе нині місце в його сприйнятті як Інституції. Відсутність єдиних думок щодо місця землепорядкування в системі наук, його ролі в забезпеченні та регулюванні



супільних, в тому числі земельних, відносин, пасивна позиція представників землевпорядної спільноти у плані просування ідей значущості землевпорядкування, свідоме обмеження його функцій сервісною роллю в управлінні – все це, і не тільки, не дає розвиватися теоретичним надбудовам. Розуміючи ідеологію як організовану сукупність теорій, масового єдиного мислення, ідей, настанов, гасел, програмних документів, різноманітних концепцій тощо, бачимо, що ця складова землевпорядкування потребує, насамперед від наукової спільноти, значного посилення. Прикрий факт, що в Україні по цей час відсутні прийняті на державному рівні фундаментальні документи з розвитку землевпорядкування. Єдиним таким документом, який містить засади розвитку землевпорядкування як інституції, хоча і в галузевому аспекті, є закон України «Про землеустрій».

Таким чином, *землевпорядкування, забезпечуючи та регулюючи земельні відносини як складові економічних, описується характеристиками, які ідентифікують суспільні інститути. Це означає, що його можна дефініціювати як самостійну та важливу для розвитку суспільства Інституцію.* Відтак назріла необхідність переорієнтації поглядів громадськості та власне самих землевпорядників на місію землевпорядкування – від «технічного процесу» (як було показано на рисунку 2.5) до усвідомлення, що «технічне забезпечення» є лише функціональним елементом чогось більшого – Інституції (рис. 2.6) [99]. При сприйнятті землевпорядкування в якості Інституції, як показано на рисунку 2.6, сегменти його наповнення утворюють цілісність взаємних впливів, що посилює мотивацію розвитку кожної складової та системи в цілому. Зростає масштабність, а, відтак, і можливості інституції землевпорядкування в соціально-економічному середовищі. Отже, **інституція землевпорядкування – визначальна складова економіки, що формується як неформальними інституціями «в головах» землевпорядників і землекористувачів, як користувачів землевпорядної та земельно-кадастрової інформації, так і формальною ознакою – «писаними правилами гри» й реалізується у специфічних організаціях на мікро-, макро- та мезорівнях, з метою порозуміння та керуваності в соціально-економічному середовищі.**

**ЗЕМЛЕВПОРЯДКУВАННЯ В УКРАЇНІ:  
розвиток на засадах новітньої інституціонально-поведінкової теорії**

---

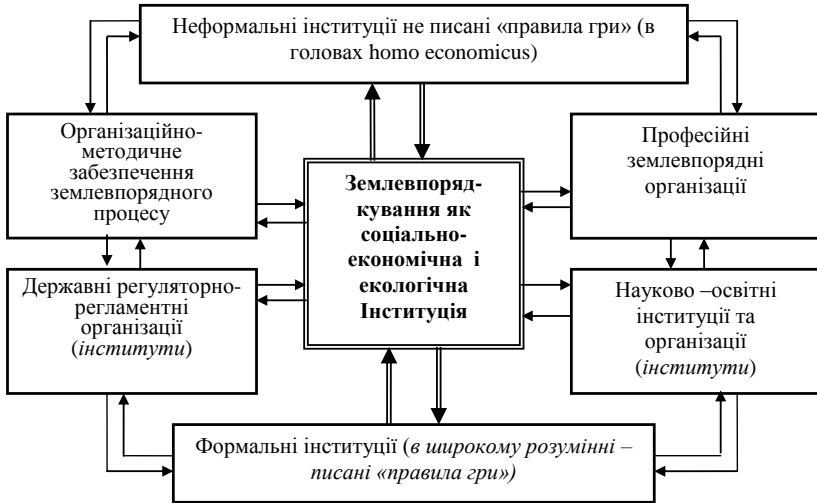


Рисунок 2.6. Інституційне поглиблення змісту та значущості землепорядкування в соціально-економічному і екологічному середовищі [99]

Важливим є і удосконалення підходів до стратегій розвитку землепорядкування. Останні мають базуватися на його сприйнятті як інституції. Вектор зростання соціально-економічної значущості землепорядкування у нових стратегіях має бути направлений на поєднання розвитку всіх його складових, де визначальними є верхні у ієрархії шаблі (*неформальні інституції*).

Висхідний розвиток інституційних сегментів землепорядкування, забезпечений їх круговою взаємодією та взаємовпливом, посилює роль та місію нашої професії в соціально-економічному середовищі та змінює уявлення про нього, перш за все «в головах» землепорядників, і що не менш важливо, «в головах землекористувачів».

Запропоноване розуміння сутності землепорядкування та його розвитку посилює роль та місію нашої професії та вимагає вдосконалення і навіть перегляду його науково-теоретичного базису.

Таким чином, проведені дослідження підтверджує висунуту наукову гіпотезу щодо більшої значущості землепорядкування в соціально-економічному середовищі у порівнянні з трактуванням його місії у вітчизняних науково-теоретичних та нормативно-правових джерелах.

Землепорядкування не обмежується інформаційно-сервісною функцією управління, а представляє собою повноцінну соціально-економічну інституцію. Інституція землепорядкування існує незалежно від її сприйняття чи несприйняття науковою спільнотою. Це об'єктивна реальність. Однак, посилення позитивного впливу цієї інституції на соціально-економічне середовище, зростання її значущості потребує оновлення теоретичного підґрунтя.

Посилення теорії землепорядкування базується на позитивістській філософії розвитку та розв'язання проблем у об'єднанні з сучасними економічними теоріями. У цьому дослідженні – з інституціональною теорією. Відтак, науково означається інституціональна теорія землепорядкування.

На розвиток та удосконалення теорії варто дивитися не через призму амбіцій авторів наукових колективів, а, що більш важливо, через корисність, яку вони можуть дати розвитку вітчизняного соціально-економічного середовища за рахунок удосконалення його ключової інституції – землепорядкування [99].

#### **2.4. Застосування інституціонально-поведінкової теорії у вирішенні проблем розвитку землепорядкування**

Землепорядкування включає реалізацію основних політичних рішень, які стосуються характеру і розмірів вкладення коштів в організацію використання і охорони земель, особливо у капіталізацію і екологізацію землекористування. Воно включає поточні оперативні рішення, які приймаються щодня фахівцями сфери управління земельними ресурсами та землекористуванням, такими як землепорядники, містобудівники, аграрники, екологи, геодезисти, оцінювачі та іншими. З інституційної точки зору, землепорядкування залежить від земельної політики, законодавчої бази, проблем, пов'язаних з раціональним використанням ресурсів, угод, пов'язаних з управлінням земельними ресурсами та землепорядкуванням, і управлінням інформацією про землю та інші природні ресурси. Воно пов'язане як з державними, так і з приватними ініціативами. Багато рішень із землеустрою та землепорядкування зачіпають використання окремих об'єктів нерухомості, але поширюються на більш значну територію і знаходяться поза контролем з боку окремих власників. Деякі рішення про формування нових або поліпшення вже існуючих об'єктів земельних відносин можуть викликати зміни меж землеволодінь та землекористувань,

як, наприклад, в сільському господарстві при консолідації земель або при формуванні територій природно-заповідного фонду. Такого роду діяльність повинна відповідати нормам, постановам і порядку, що встановлені земельним, природоохоронним та містобудівним законодавством і застосовуються до всіх власників землі. Рішення із землеустрою та землевпорядкування можуть регулюватися органами управління різних рівнів в залежності від існуючої адміністративної системи і традицій країни. Узгодженість різних урядових органів при розробці та реалізації земельної політики є суттєво важливою, щоб уникнути конфліктів. При переході до ринкової економіки дуже часто не виходить інтегрувати земельну політику, складовою якої є землеустрій та землевпорядкування [100].

Успіх будь-якої системи управління земельними ресурсами та землекористуванням широкого спектру дії залежить від ряду інституційних питань, які вирішуються, якщо передбачається отримати вигоди капіталізації та екологізації землекористування. Зокрема, дуже важливо орієнтуватися на потреби користувачів інформації про землю та інші природні ресурси і права на них в процесі використання. У число цих споживачів входять:

1) уряд: сільське і лісове господарство, оборона, наука і освіта, навколишнє середовище, економіка, транспорт, житлове будівництво, землеустрій; місцеве самоврядування, природні ресурси, планування і розвиток землекористування, енергетика, промисловість і т. д.;

2) приватний сектор: аграрники, будівельні компанії, економісти, екологи, фермери і лісокористувачі, інвестори, власники земельних ділянок, нотаріуси, проєктувальники, забудовники, агенти операцій з нерухомістю, землевпорядники і оцінювачі і т. д.

Продукція, що створюється у сфері землеустрою та землевпорядкування, потрібна кожному споживачеві, буде різною, хоча спільною темою є права власності на землю та інші природні ресурси, вартість земельних ділянок і землекористування, включаючи інформацію про права, обмеження і зобов'язання, які, наприклад, є результатом законодавства, призначеного для захисту навколишнього середовища. У той час як земельно-облікові дані про ґрунти, водні ресурси, види сільськогосподарських культур і т. д. можуть бути корисними для якихось сільськогосподарських цілей, мало є свідчень того, що збір, зберігання і аналіз цих даних були економічно ефективними або необхідні в сучасній ринковій економіці. Вимоги до інформації про землю та інші природні ресурси необхідно постійно переглядати в світлі сучасних методів землеустрою та землевпорядкування і мінливих потреб економіки та

суспільства. У своїй більшості, вимоги та перелік інформації носять суб'єктивний, залежний від політики та очільників центрального органу виконавчої влади з питань земельних ресурсів. Вельми важливо розставити пріоритети відповідно до наявних ресурсів і створити земельпорядку та інформаційні системи, які завжди можуть підтримуватися в актуальному стані.

Останніми роками інституційний підхід зайняв помітне місце в дослідженнях українських економістів Г.Г. Кірейцева, О.М. Мороз, Т.О. Осташко, М.А. Хвесика, В.М. Жука та ін. Нашим дослідженням сприяли і праці російських фахівців у галузі інституційної теорії А. Нестеренка, Р. Капелюшнікова, А. Олейника, В. Тамбовцева, А. Шастічко, [27] а, також вивчення праць її зарубіжних основоположників від Веблена до Дугласа Норта, Джеффри Ходжсона, Рональда Коуза та ін. [43, 110, 135]. Проблематика сучасного розвитку землеустрою та земельпорядкування в Україні на засадах новітньої інституціонально-поведінкової економічної теорії розглядається в працях А.М.Третьяка, В.М. Третьяк, Т.М. Прядка, Н.О. Капінос [72, 86, 133], де підкреслюється необхідність запровадження системного, інституціонального підходу до розвитку землеустрою та земельпорядкування.

Для досягнення поставленої перед інституціалізацією земельпорядкування мети вирішуються такі завдання:

- ◆ означаються проблеми земельпорядкування, розв'язанню яких здатна сприяти теорія інституціоналізму;
- ◆ визначаються інституціональні складові побудови та розвитку системи земельпорядкування;
- ◆ обґрунтовується ідея інституціональної мотивації розвитку землеустрою та земельпорядкування, концептуальні підходи до вирішення проблем їх національної, регіональної та на місцевому рівні складової;
- ◆ обґрунтовується ідея інституціонального забезпечення реалізації синергетичної моделі розвитку системи земельпорядкування;
- ◆ вирішується українська дилема між імплементацією та адаптуванням теоретичних засад землеустрою і земельпорядкування, виходячи з інституціональної специфіки національної системи земельпорядкування та дієздатності її наукових шкіл.

В даний час більшість органів сфери управління земельними ресурсами та землекористуванням взяли орієнтований на ринок підхід до надання земельпорядкових та земельно-інформаційних товарів і послуг. При прийнятті

такого підходу необхідно визначити, хто є споживачами на ринку даних, пов'язаних із землею, і яка базова інформація їм потрібна. Для надання послуг в масштабі країни може бути необхідним допустити перехресне субсидування землевпорядних робіт щодо збору, обробки та розповсюдження даних, пов'язаних із землею, з тим, щоб забезпечити повне охоплення країни. Така підтримка управління землевпорядною діяльністю повинна бути прозорою, щоб конкуренція з приватним сектором не тільки була чесною, але і сприймалася як чесна.

Крім того, держава є регулятором земельного ринку і забезпечує земельний ринок інфраструктурою, вона також володіє значними площами землі. У деяких країнах функції землеустрою та землевпорядкування, управління земельними ресурсами та визначення земельної політики поєднані в одному відомстві. Хоча така організація має багато переваг, особливо в зв'язку ефективністю послуг, які вона надає, вона може дати уряду переваги в конкурентоспроможності над іншими власниками землі і створити недовіру на земельному ринку. В якості власників землі уряд не повинен користуватися привілеями, які ставлять його над іншими учасниками земельного ринку.

Як відомо, права землекористування стають все більш складними у міру того, як суспільство все більше піклується про захист навколишнього середовища і зниження несприятливого впливу таких видів діяльності, як захоронення відходів чи не регульоване сільське господарство, які забруднюють землю [69, 72]. Результати обмеження землекористування можуть охоплювати багато земельних ділянок що є обов'язковою передумовою здійснення землевпорядкування.

Щоб оптимально використовувати національні ресурси, кожна країна здійснює стратегію планування та розвитку землекористування з тим, щоб поліпшити фізичну інфраструктуру і оздоровити навколишнє середовище. Планування землекористування являє собою процес розподілу земельних та інших природних ресурсів, особливо прав використовувати землю певним чином, щоб забезпечити максимальну ефективність з урахуванням характеру навколишнього середовища та добробуту населення. Без офіційних землевпорядних планів землекористування і повноважень, які застосовуються для забезпечення контролю за розвитком землекористування, він відбуватиметься нестабільно, створюючи неконтрольовані поселення та забудова і збитки для навколишнього середовища. Неорганізовані поселення та забудова будуть з'являтися, і земля, призначена для суспільства в майбутньому, буде зайнята, стримуючи

перспективні програми розвитку або перешкоджаючи їх реалізації. Це може дуже дорого коштувати суспільству та навколишньому середовищу.

Як буде здійснюється планування землекористування, залежить від політичної системи країни і розподілу обов'язків між різними частинами системи управління [33]. Деякі обов'язки лягають на центральний уряд, а інші можуть бути передані на місцевий рівень. Підхід до розвитку міст часто істотно відрізняється від підходу щодо сільських районів, приводячи до соціальних спорів. На ділі ж існують міцні зв'язки між містами і сільськими районами, залежними один від одного.

Планування землекористування часто призводить до створення нових схем зонування земель [85] і нових схем землекористування, які мають значний вплив на земельний ринок. У багатьох країнах деякі з прав, які розподіляються в процесі планування, такі як дозволи на будівництво, враховуються в реєстрах земель і кадастрі; тоді обов'язком органів реєстрації земельних ділянок є, наприклад, перевіряти чи відповідають запропоновані схеми зонування земельному законодавству щодо планування.

Планування землекористування істотно впливає на ринок сільського та міського землекористування, так як вартість земельних ділянок різко змінюється, коли змінюється дозволене використання земель, наприклад, з сільсько- або лісогосподарського на житлове або комерційне. Фізичні поліпшення будівель дають лише невелику різницю в ринковій ціні в порівнянні зі змінами в дозволеному використанні. Іноді підвищення цінності збільшенням вартості, викликане дозволом змінити цільове використання земельних ділянок, буває дуже великим за розміром і може обкладатися особливими податками, щоб зменшити спекуляцію земель. Навпаки, рідко буває компенсація за зниження вартості земельних ділянок, яке відбувається, в результаті негативного екологічного чи іншого впливу.

Отже, пошук нових посилок для розвитку дієвих систем землеустрою та землевпорядкування є національною справою та засвідчує проблеми не стільки практичного, скільки, і більше, базового – теоретичного рівня.

Вибір інституціональної доктрини обґрунтовується її здатністю пояснити сучасний стан та перспективи розвитку національної системи землевпорядкування з позиції взаємодії: базових соціально-економічних мотивів користувачів інформації про права на землю, та інші природні ресурси, землекористування та земельні відносини; самих землевпорядників; нормативно-правових норм регулювання; організаційних форм землевпорядної діяльності та її самоорганізації.

Проблеми землевпорядкування, розв'язанню яких здатна сприяти теорія інституціоналізму.

Використовуючи підходи А.М. Нестеренка [40] для наших досліджень, знання інституціоналізму направляються на пошук відповідей з таких питань:

❖ яке співвідношення національно-специфічних та універсальних факторів у розвитку землеустрою та землевпорядкування як основного механізму управління земельними ресурсами і відносинами та землекористуванням? Чи можлива універсальна (бездоганна) модель землеустрою та землевпорядкування? Чи можливо в глобальному світі країнам «іти своїм шляхом» в цьому питанні, або всі повинні втратити свою ідентичність?;

❖ яка мета глобального управління земельними ресурсами, а відповідно і землевпорядкуванням? Чи піддається його стратегічна доктрина суспільному регулюванню?;

❖ чи може інституціональна теорія допомогти в практичній реалізації парадигми землеустрою та землевпорядкування економіки сталого (збалансованого) розвитку?;

❖ які інститути сприяють забезпеченню бажаного розвитку землеустрою та землевпорядкування?;

❖ які можливості держави, професійних об'єднань та інших складових «інституціонального проектування» розвитку землеустрою та землевпорядкування.

***Складові інституціональної побудови землеустрою та землевпорядкування.***

Слід зазначити, що інституціоналізм це широка наукова течія, яку краще було б вважати не окремою теорією, а сукупністю доктрин. Враховуючи специфіку даних досліджень, розглянемо спрощений підхід щодо розуміння та використання фундаментальних знань цієї доктрини.

Т. Веблен обґрунтував саме поняття інституцій як «стійких звичок мислення, властивих великій спільності людей» [135]. Представники «нового» покоління інституціоналізму вважають основою інститутів не стільки культурний або психологічний феномен, скільки набір правових норм і неформальних правил, що жорстко спрямовують економічну поведінку індивіда і організацій («правила гри», за визначенням Д. Норта). Таким чином, вони доповнюють «звички і стереотипи», які займають центральне місце в «старому» інституціоналізмі.

Важливим в інституціоналізмі є поняття організаційних об'єднань.



Першою працею в цьому дусі є знаменита стаття нобелівського лауреата Р. Коуза «Природа фірми» (1937р.). В подальшому інституціоналізм значно розширив поняття організаційної складової інститутів у сфері економіки. Вищезначена масштабність та різноманіття цієї наукової доктрини якоюсь мірою пояснює складність її сприйняття та той факт, що на сьогоднішній день в інституціональній теорії відсутнє загальноприйняте поняття категорії «інституції» та «інституту». Для цього дослідження найбільш прийнятним є визначення, котре зроблене Дж. Ходжсоном [110] та нами в праці [99].

На підставі досліджень виділяємо п'ять узагальнених складових поняття «інституції» та «інституту», що умовно ідентифікуємо як складові відносно інституціонального забезпечення розвитку системи землевпорядкування (рис. 2.7). Такий підхід є важливим для врахування впливу кожної складової «інституції» та «інституту» на побудову та розвиток землеустрою і землевпорядкування.

Неформальні інституції є, з точки зору інституціональної теорії, найбільш стійкими до змін. Формальні інституції та інститути «десь зовні» можуть відносно швидко змінюватись під впливом реформ, при цьому неформальні інститути можуть довго бути повільнішими та поступовими цим змінам.

#### ***Модель інституціональної мотивації розвитку землевпорядкування.***

Для розвитку системи землевпорядкування важливо зрозуміти, як відбувається зміна старих інституцій та інститутів новими, як вони зазнають змін. Інституційно-поведінкова теорія пропонує кілька типів такого процесу. Переважаючим вона вважає тип, який іменується «path dependence» (залежність від траєкторії попереднього розвитку /близько до «біологічної метафори» в економіці).

В біології передача спадковості забезпечується генами. В економіці місію генів виконують інституції. Суспільство і економіка відтворюють соціальні, культурні, економічні інституції минулого та поступово змінюються. Дана теза добре підтверджується на прикладі реалізації земельної реформи в Україні.

Значно рідше зустрічається «path independence», незалежність від минулого, що виявляється в радикальній ломці попередньої системи.

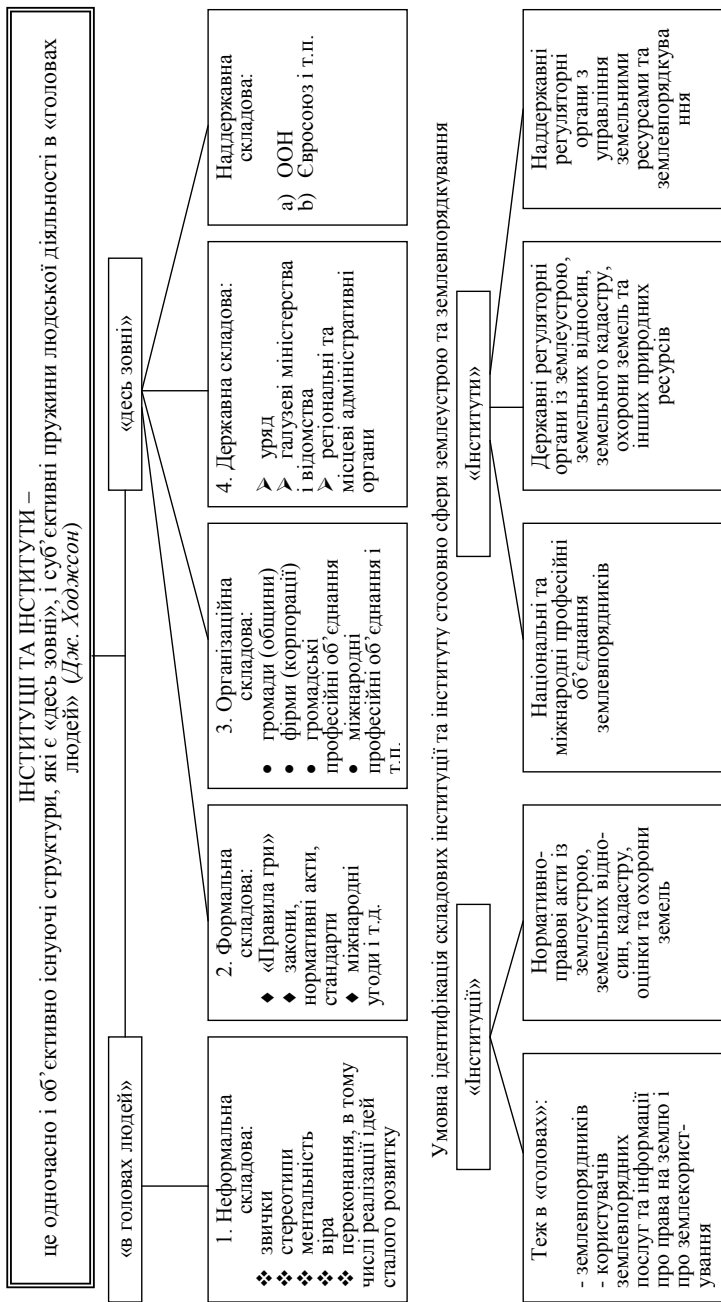


Рисунок 2.7. Дефініція «Інституції» та «Інституту» за Дж. Ходжсоном та авторське виділення загальних складових поняття «Інституція» та «Інституту» стосовно землеустрою та землевпорядкування

Згідно з положеннями «нового» інституціоналізму, головними чинниками такого інституційного розвитку виступають інноваційна діяльність підприємців, спеціалістів професійних об'єднань, державних службовців, інших активних членів суспільства і технологічний прогрес (Шумпетер Й.) [40]. При цьому важливою є наявність загальноприйнятої для неформальних інститутів ідеї чи мети нового інституційного розвитку.

Відносно наших досліджень такою ідеєю (інституціональною мотивацією) є побудова багатофункціональної системи землевпорядкування [72]. Для успіху така мотивація має відповідати інтересам інституцій та інститутів країни. Проте слід враховувати, що спочатку з'явилась мотивація розвинених країн світу в розвитку глобального сталого розвитку (рис. 2.8).

Відповідно в період з 1961 р. по 1990 р. формувались інституції та інститути міжнародних «правил гри» управління земельними ресурсами та землевпорядкування, стандартизації оцінки землі та іншої нерухомості саме під їх запити. Починаючи з 90-х років минулого століття і по цей час, процеси у світовій економіці та політиці збільшили кількість та якість інститутів, що зацікавлені в сталому розвитку країн. Відбулося розширення міжнародних інститутів у глобальному економіко-політичному просторі, а саме:

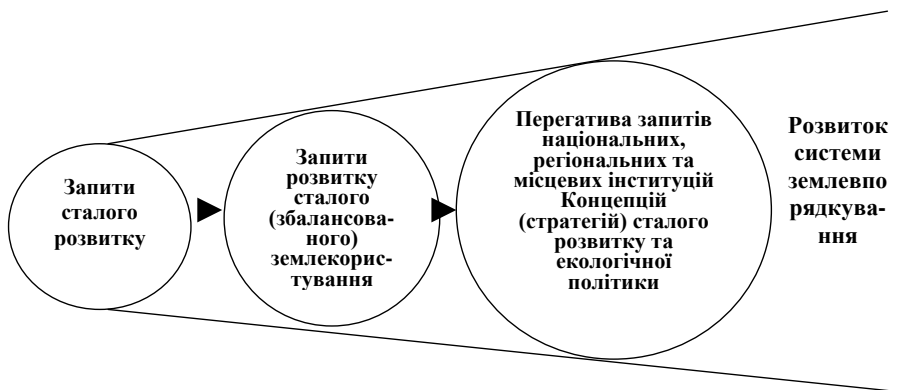


Рисунок 2.8. Логічно-змістовна модель розвитку національної системи землевпорядкування, виходячи із еволюції запитів до її інформації

- 1) розширено організаційну інфраструктуру сталого розвитку;
- 2) зросла роль у цьому процесі більшості країн;
- 3) організовано «місіонерську» діяльність у справі запровадження

сталого розвитку (в Україні робота USAID, Світового банку тощо).

Проте, в Україні стратегія сталого розвитку відсутня, не дивлячись на те що її проекти були розроблені в 2001, 20012 р. [38]. В 2019 р. указом Президента України були затверджені цілі сталого розвитку України на період до 2030 року [61].

Серед основних цілей, які мають відношення до розвитку землеустрою та землепорядкування, 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 землепорядкування потребує переосмислення. Серед причин такого висновку вітчизняні науковці [69, 72, 95, 104] відзначають нездатність національних інституцій попереджувати та, тим більше, запобігати еколого-економічним кризам землекористування; обмеженість системи землепорядкування у забезпеченні запитів гравців економіки земле- та природокористування і земельної політики; ігнорування низки суттєвої інформації, що породжує національні, регіональні та місцеві проблеми асиметрії інформації та багато іншого.

Проте, лише покращення існуючої моделі земельного устрою та системи землекористування унеможливує вирішення існуючих проблем землеустрою та землепорядкування і формування прийнятної національної системи землепорядкування. Більше того, існуюча модель землеустрою та землепорядкування не руйнує національний спектр інституціонального забезпечення його розвитку, а скоріш обезкровлює її науково-теоретичний базис.

Очевидно, що такий стан справ, визначений певним егоїзмом окремих вчених, особливо землепорядників та інших національних гравців, має бути переглянтий. Землепорядним інституціям необхідно знайти та покладатись на нову фундаментально об'єднуючу весь світ ідею. Такою ідеєю є Концепція сталого розвитку. За роки незалежності в Україні було здійснено кілька спроб створити та затвердити на законодавчому рівні Концепцію сталого розвитку країни, жодна з яких не увінчалась успіхом.

Жодної законотворчої ініціативи щодо впровадження проекту стратегії сталого розвитку України не було зареєстровано [38].

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 і 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 рисунок 2.9.

Дієвість запропонованої моделі інституціонального забезпечення розвитку системи землеустрою та землевпорядкування в умовах впровадження цілей сталого розвитку ґрунтується також і на синергетичній теорії. Основоположник цієї теорії Г. Хакен довів не тільки можливість самоорганізації підсистем для певних цілей в точних та природних науках, а й інтерпретував це явище і для економіки [108, с. 38]. Синергетичний ефект проявляється переходом систем від хаосу до порядку. Зазвичай такий перехід потребує певних умов та стимулів. У наших дослідженнях визначальною є тенденція до розбудови *нового порядку* в розвитку землеустрою та землевпорядкування в національних, регіональних та місцевих умовах, особливо для територіальних громад. Концептуальними умовами реалізації даної тенденції є наявність загальноприйнятної ідеї розвитку (як *необхідності екологізації та капіталізації землекористування*)

**ЗЕМЛЕВПОРЯДКУВАННЯ В УКРАЇНІ:**  
**розвиток на засадах новітньої інституціонально-поведінкової теорії**

---

та відповідне інституціональне забезпечення її реалізації (умови). Перше (екологізація та капіталізація землекористування), передбачає створення з врахуванням цілей сталого розвитку загальноприйнятних правил за рахунок гармонійного й взаємодоповнюючого поєднання процесів конвергенції та адаптування. Останнє (умови) організовується шляхом: ініціювання та здійснення перебудови національного регулювання землеустрою та землепорядкування; створення адекватних умов для інституціонального забезпечення розвитку землеустрою та землепорядкування в Україні, формування нового наукового забезпечення цих процесів, що обумовлює розробку оновлених законів України «Про землеустрій» та «Про охорону земель» і проекту закону «Про управління землекористуванням».

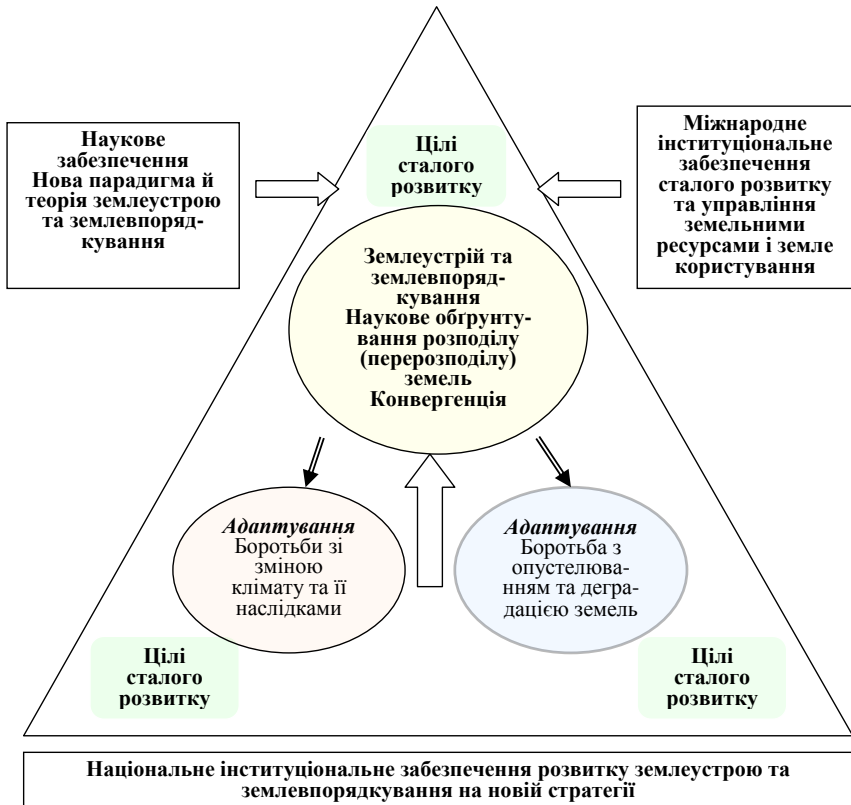


Рисунок 2.9. Інституціональне забезпечення синергетичної моделі розвитку системи землепорядкування на засадах цілей сталого розвитку України

Запропонована модель розвитку системи землеустрою та землевпорядкування пояснює взаємозв'язок та поєднує процеси конвенгенції й адаптування «правил гри».

Для України дилема між імплементаціями та адаптуваннями міжнародного інституціонального середовища сталого розвитку та управління земельними ресурсами і землекористуванням є особливо гострою. Іншими словами ця дилема є рубіконом для вітчизняної науки: бути чи не бути їй другосортною в процесах розвитку землеустрою та землевпорядкування.

## **2.5. Класифікація інституцій та їх функції щодо регулювання соціально-економічних відносин**

У нашому розумінні інституції – це формальні та неформальні правила, рамки, що визначають структуру, зв'язки, обмеження взаємодій окремих суб'єктів, співтовариств, що зменшують невизначеність у виборі альтернатив для діяльності, а інститути - це організаційні структури, що забезпечують дотримання прийнятих суспільством правил, спрямування та координацію їхньої взаємодії.

У широкому значенні інституції забезпечують гармонізацію всіх сторін діяльності суспільства загалом, кожного індивіда. Базовими у розвитку суспільства є такі інституції:

- ◆ громадська інституція – це структура, організація, встановлення, за допомогою якої реалізується суспільне та особисте життя, забезпечується наступність і стабільність у суспільстві;
- ◆ політичні інституції та інститути – держава, суд, армія;
- ◆ релігійні інститути та інституції – церква, обряд;
- ◆ економічні інституції та інститути – середовище здійснення землевпорядної діяльності, землевпорядні підприємства, державні та органи територіальних громад управління землеустроєм.

Інституції можуть бути класифіковані за різними критеріями (табл. 2.4).

**ЗЕМЛЕВПОРЯДКУВАННЯ В УКРАЇНІ:**  
розвиток на засадах новітньої інституціонально-поведінкової теорії

Таблиця 2.4 – Класифікація інституцій за різними критеріями  
(авторська розробка)

Критерій класифікації	Вид інституцій	Характеристика
Механізм формування та функціонування	1. Ринкові  2. Організаційні	Інституції, притаманні які принципово відрізняються від інституцій командної економіки. Сюди ж можна віднести і мінливе ставлення до приватної власності та підприємництва.  Норма як припис певної поведінки передбачає механізми, що спонукають агентів до належної поведінки. Момент може спиратися на внутрішні та зовнішні стимули. Якщо внутрішні стимули визначаються вихованням, загальною культурою тощо, то зовнішніми є заохочення, санкції тощо.
Спосіб виникнення та фіксації соціально економічних норм і правил	1. Неформальні  2. Формальні	Загальноприйняті умовності та етичні кодекси поведінки людей. До них належать звичаї, «закони», звички або нормативні правила, які є результатом тісного спільного існування людей.  Офіційні чи «рукотворні». Вони можуть сформуватися з урахуванням закріплення тієї чи іншої неформальної норми, привнесені із практики іншої країни тощо. Ці норми та правила носять загальний, публічний та відкритий характер.
Масштаб впливу	1. Глобальні  2. Локальні  3. Внутрішні	Охоплюють усі сторони діяльності індивідуумів, соціальних груп, різних співтовариств, формуючи середовище, в якому всім зрозумілі правила взаємодії. Зміни їх відбуваються повільно, що проте не виключає і революційних перетворень. Вони формують макроінституційне середовище суспільства.  Впливають на окремі підсистеми, регіони, групи регіонів, створюючи умови для спільної діяльності, попереджаючи можливі протиріччя. Їхнє значення – створення мезоінституціонального середовища  Формують сукупність норм і правил, які лежать в основі взаємодії індивідуумів між собою. Ці інституції формують мікроінституційне середовище.



Приведені в табл. 2.4 інституції виконують такі функції:

✚ **направляюча** – визначає мету, стратегічні напрями розвитку у довгостроковій перспективі. Провідна роль тут належить державі, яка розробляє «правила гри», подаючи тим самим сигнали іншим гравцям, що бажано, а що категорично забороняється;

✚ **обмежувальна** – виявляється у стримуванні формування негативних неформальних відносин у суспільстві, в економічній, екологічній та соціальній сферах;

✚ **регулююча** – виробляє шаблон поведінки, норм та контролю, регулюючи відносини між членами суспільства;

✚ **мотивуюча** – система заходів законодавчого, економічного впливу шляхом надання пільг, преференцій тощо. для значення пріоритетів у розвитку;

✚ **комунікативна** – поширення інформації як усередині інституції з метою управління та контролю за дотриманням норм, так і передачі її при взаємодії з іншими інституціями;

✚ **забезпечуюча** – оптимізує вибір обмежених, в тому числі і земельних, ресурсів для розвитку економічної діяльності, споживання вироблених благ;

✚ **координуюча** – визначає алгоритм взаємовідносин, взаємодії індивідуумів, економічних агентів один з одним, зовнішнім середовищем;

✚ **інформаційна** (або трансклююча) – сприяє передачі накопиченого досвіду взаємодії, взаємовідносин при зміні поколінь, комунікаціях з членами, що знову ввійшли в інститут.

Сукупність інституцій формує інституціональне середовище (структуру) – певний упорядкований набір інституцій, створюють матриці поведінки, визначальних обмеження бізнесу, соціуму. За ступенем впливу той чи інший об'єкт (економічний, соціальний тощо.) інституційне середовище можна поділити на зовнішнє і внутрішнє. Обидва середовища важливі, оскільки виконують різні функції. Так, зовнішнє інституційне середовище націлене на те, щоб:

- сприяти зростанню якості життя населення;
- забезпечувати політичну та економічну стабільність у суспільстві;
- створювати умови для підвищення якості земельного, природного та людського капіталу;
- сприяти науково-технічному прогресу шляхом дифузії; знань та інноваційних рішень;
- удосконалювати механізми та інструменти, що мотивують

**ЗЕМЛЕВПОРЯДКУВАННЯ В УКРАЇНІ:**  
**розвиток на засадах новітньої інституціонально-поведінкової теорії**

---

розвиток економіки, в тому числі і землекористування.

Основним гравцем у створенні зовнішнього інституціонального середовища є держава. Воно створює нормативно-правову базу, що диктує правила поведінки всіх членів суспільства. Держава створює установи, які здійснюють контроль за дотриманням цих правил. Під егідою держави виробляються напрями та загальні принципи розвитку галузей (зокрема земельних відносин і організації використання земель), їхнє фінансове забезпечення тощо. Внутрішнє інституційне середовище створює умови та впорядковує взаємини окремих суб'єктів економічного, соціального життя між собою (табл. 2.5).

Таблиця 2.5 – Характеристика просторових рівнів інституційного середовища (*авторська розробка*)

Рівень інституційного середовища	Призначення
Макроінституційний	Забезпечує досягнення національних інтересів і цілей
Мезоінституційний	Формує умови співіснування на регіональному рівні
Мікроінституційний	Оформляє взаємодію суб'єктів суспільства, економіки на низовому рівні в залежності від обраного об'єкта землевпорядкування.

Приведені у табл. 2.5 середовища взаємопов'язані, так як середовище вищого рівня регулює відносини суб'єктів серед нижчого порядку. Інституційний підхід в управлінні системи землевпорядкування – це, перш за все, врахування традицій земельних відносин та землекористування, історичного досвіду суспільства, взаємовідносин і зв'язків, що склалися. Водночас інституціоналісти лояльно ставляться до державного втручання у ринкову економіку. Інституційний підхід характеризується тим, що в основу ставляться інституції, а поведінка людини, соціальної групи розглядаються як результат історично сформованих стереотипів поведінки у всіх сферах життєдіяльності.

## **2.6. Структура інституцій, які визначають функціонування системи землевпорядкування**

В рамках інституціонально-поведінкового підходу систему землевпорядкування слід розглядати як певну структуру, що акумулює

соціально-економічний досвід суспільства і держави, систему сформованих законів, взаємовідносин і традицій, зв'язків та способу мислення. На рисунку 2.10 приведено логічно-змістовну модель структури інституціонального середовища землевпорядкування як соціально-економічної системи, яку формують різні інституції та інститути [96]. Насамперед, це інституції зовнішнього середовища (або системи вищого порядку). Саме вони задають «правила гри» для суб'єктів кожної із підсистем землевпорядкування. Елементами її служать інституції права, інституція власності, інституція ринку, інститути як органи, що забезпечують дотримання формальних правил.



Рисунок 2.10. Логічно-змістовна модель структури інституціонального середовища, яка забезпечує розвиток системи землевпорядкування (авторська розробка)

**Інституція права** здійснює нормативно-правове забезпечення землевпорядної діяльності та земельних відносин і землекористування: конституційне право; земельне та цивільне право; адміністративне право; закони; постанови уряду; укази президента; програми тощо. В останні роки розвитку різних сторін забезпечення землевпорядної діяльності та земельних відносин і землекористування приділяється велика увага відносинам

власності на землю, плануванню та організації системи землекористування, в тому числі формуванню ринково-орієнтованої системи землекористування, його сталому розвитку. На національному рівні приймалися спеціальні нормативно-правові документи: закони «Про землеустрій», «Про охорону земель», «Про оцінку земель», «Про екологічну мережу України», «Про особисте селянське господарство», «Про фермерське господарство», «Про Загальнодержавну програму формування національної екологічної мережі України на 2000-2015 роки», «Про добровільне об'єднання територіальних громад», «Концепція Державної цільової програми розвитку земельних відносин в Україні на період до 2020 року», «Концепція Загальнодержавної цільової програми використання та охорони земель», програми розвитку сільських територій та земельних відносин в конкретних регіонах. Певний внесок у створення програм розвитку системи землевпорядкування та земельних відносин внесено А.М. Третьяком, який протягом багатьох років займаються питаннями створення сприятливого середовища розвитку земельних відносин та системи землекористування [2; 3; 70; 105], а також виявлення кризових явищ у сфері землеустрою [71].

**Інституція власності** – система відносин, яка визначає конкретно історичний спосіб розподілу та відтворення обмежених земельних ресурсів за допомогою регулювання доступу до матеріальних земельних благ та можливостей впливу. Форми власності – приватна, державна, комунальна. Форми землеустрою – державна, комунальна, приватна, експериментальна.

**Інституція ринку.** Під інституцією ринку розуміються норми і принципи поведінки, землевпорядні традиції та звичаї. Елементами, що визначають її сутність, є [96]:

- державна, комунальна та приватна форми землевпорядкування;
- свобода підприємництва та вибору форми землевпорядної діяльності;
- особистий інтерес як головний мотив поведінки;
- конкуренція;
- ціноутворення на основі взаємодії попиту та пропозиції на землевпорядну документацію;
- регулююча роль держави.

Його структуру складають приватні, держані та комунальні організації, що спеціалізуються на землевпорядній та землеоціночній діяльності тощо. У межах інституції формується його складова частина – нове ставлення суспільства до приватної власності на землю та підприємницької діяльності.

*Інституції та інститути управління* – це управлінські норми і принципи поведінки суб'єктів землевпорядкування та структури з координації, систематизації та центрування уваги соціального об'єкта (суб'єкта) на вирішення тієї чи іншої проблемної ситуації.

Внутрішнє інституційне середовище системи землевпорядкування становлять:

- ✚ традиції, звичаї;
- ✚ інституції та інститути, що забезпечують розвиток економічної основи землевпорядкування та розвитку сталого землекористування;
- ✚ інституції та інститути розвитку земельних відносин та землекористування;
- ✚ інституції та інститути соціальної сфери та забезпечення безпеки життєдіяльності;
- ✚ інституції та інститути громадянського суспільства.

Традиції, звичаї, звички найбільш стійка інституція в часі. Вона визначає взаємовідносини між людьми, які не закріплені законодавчо, але обов'язкові та зрозумілі всім членам цієї спільноти. Ця інституція зумовлена традиціями, культурою, релігією.

Інституції та інститути функціонують, щоб забезпечити розвиток економічної основи землевпорядкування і землегосподарювання. Економічну основу розвитку землевпорядкування і землегосподарювання, одним з основних завдань якого є забезпечення продовольчої безпеки та сталого розвитку землекористування територіальних громад.

Землевпорядкування та землегосподарювання забезпечується інституціями права, власності на землю, ринку та системи управління, а також інститутами суб'єктів господарювання різних організаційно-правових форм землевпорядкування і землекористування. Взаємини між учасниками землевпорядкування і землегосподарювання оформлюються у межах інституції угод, договорів, контрактів, і навіть можливі усні домовленості, побудовані на довірі суб'єктів.

*Інституція та інститути розвитку землевпорядкування.* Землевпорядкування є специфічною інституцією соціально-економічного розвитку суспільства, що служить досягненню певних цілей тих груп, які, однак, з ним взаємопов'язані. Розвиток цієї інституції в Україні, передусім, сприяє формуванню соціалізованого підприємницького середовища, ствердження у суспільстві нових соціальних цінностей організації використання і охорони земель, земельних відносин. На сучасному етапі розвитку підприємницькі інституції та інститути землевпорядкування досить

глибоко увійшли в життя суспільства і вже не можуть собі дозволити досягнення лише основної своєї мети – отримання прибутку. Сучасні підприємці-землевпорядники змушені будуть звертати увагу на соціальну та екологічну сфери, доповнюючи в цій частині функції держави. Таким чином, землевпорядкування як підприємництво стає не тільки економічною, а й соціальною інституцією. Нині соціалізація українського землегосподарювання йде за двома паралельними напрямками. *По-перше*, посилюється роль землевпорядкування для того щоб землегосподарювання стало дедалі більш відповідальним, що передбачає мінімізацію негативних впливів функціонування бізнесу, що пов'язаний із використанням земель на сферу економіки, суспільство і довкілля. Більш того, здійснюючи практику соціальної відповідальності, підприємці-землевпорядники отримують можливість мінімізувати потенційні ризики землекористування шляхом ідентифікації та врахування «вузких місць», які, так чи інакше, виникають у їх взаємовідносинах із суспільством. Виявлення таких прогалів є першим кроком на шляху до соціалізації землегосподарювання. *По-друге*, розширюється сфера соціального землевпорядкування, наприклад, місця і ролі землевпорядкування в організації ведення нетрадиційного землекористування, як одного із сучасних способів соціально-економічної діяльності, який поєднує соціальну функцію підприємництва з еколого-новаторською. Велика роль даної інституції у забезпеченні зайнятості сільського населення, яка протягом усього часу земельної та аграрної реформ залишається однією з основних проблем. Крім того, розвиток інституції землевпорядкування у контексті сталого землекористування має допомогти подолати знелюднення території, сприяти збереженню земельних та інших природних ресурсів зі збереженням місцевих традицій, культурних особливостей.

*Інституції та інститути розвитку земельних відносин та землекористування* розглядаються нами, з одного боку як інструмент держави, що стимулює соціально-економічний розвиток та процеси модернізації економіки землекористування, що скоріше відноситься до зовнішнього інституційного середовища, а з іншого – як інституційна («правила гри») складова та організаційні структури, які здійснюють територіально-просторове планування перерозподілу земельних і інших природних ресурсів для реалізації проектів соціально-економічного розвитку територій та формування системи землегосподарювання. У межах внутрішнього інституційного середовища землевпорядкування такими організаційними структурами є землевпорядні органи та підприємства;

землеоціночні підприємства, інформаційно-консультаційні служби, що працюють у режимі сервісу – широкомасштабного просування інновацій шляхом адаптації їх під конкретні умови землегосподарювання, забезпечення постійної оперативної взаємодії зі споживачами цих послуг; територіальні громади; навчальні центри, створені з урахуванням навчальних закладів.

*Інститути та інституції громадянського суспільства.* У внутрішній інституціональній структурі системи землевпорядкування важливе місце належить розвитку інституцій та інститутів громадянського суспільства. У широкому розумінні громадянське суспільство - це сукупність індивідумів та їх взаємовідносин, а також їх діяльність з реалізації повсякденних потреб, та організації, в рамках яких ця діяльність здійснюється. У найзагальнішому вигляді структура громадянського суспільства виглядає таким чином: окремі громадяни та їх неофіційні групи; органи місцевого самоврядування; різні види некомерційних організацій. У рамках цього дослідження під інститутами громадянського суспільства ми розуміємо організаційні форми об'єднання громадян для задоволення своїх економічних, соціальних, духовних, політичних інтересів. До них відносимо місцеве самоврядування, добровільні об'єднання громадян у вигляді спілок, асоціацій для вирішення проблем, що виникають у галузі земельних відносин та системи землегосподарювання. Особливе місце має відводитися організаційним формам, які сприяють розвитку землевпорядкування яке впливає на збереженню національно-культурної спадщини землегосподарювання, що притаманне відповідній території. Разом з тим, земля повсюдно ціниться за її невід'ємне і неймовірне значення з точки зору релігії, духовності, естетики і можливостей для життєдіяльності та відпочинку.

Відповідно, в системі землевпорядкування, це перш за все варіанти прийняття проектних землевпорядних соціально-економічних та екологічних заходів і дій щодо формування збалансованого землекористування. Формування в процесі землевпорядкування обмежень у використанні земель та інших природних ресурсів з використанням інституціональної структури дозволяє упорядковувати вибір варіантів та визначати правила гри.

*Інституційний підхід в удосконаленні управління* комплексним розвитком землевпорядкування має на увазі, перш за все, врахування історично властивої даному співтовариству матриці поведінки у галузі земельних відносин. Новації привнесені технологіями використання земель та інших природних ресурсів, нормативами охорони земель, повинні вбудовуватися в існуючу матрицю планування сталого землекористування в

тій мірі, яка вимагає великої роз'яснювальної роботи. Система управління комплексним розвитком системи землевпорядкування як інституції на основі інституційного підходу базується на дотриманні наступних принципів [96]:

- ◆ дотримання балансу інтересів індивідуальних та групових акторів;
- ◆ формування сприятливої інституційної інфраструктури ринку;
- ◆ принцип історизму. Він виявляється у тому, що необхідно враховувати образ і стиль мислення, традиції та звички, стереотип суджень про те, що «справедливо» та «несправедливо»;
- ◆ принцип стабільної довіри в питаннях економічної взаємодії;
- ◆ принцип пріоритету прав власності на землю учасників процесу земельного ринку;
- ◆ принцип доступної інформаційної складової взаємодії;
- ◆ принцип спрямованості управлінського впливу на розвиток сталого землекористування та згуртованість інституційних відносин методами «м'якого», несвідомого управління не тільки на індивіда, а й на соціальні групи, суспільство, державу;
- ◆ принцип партнерства (колективна робота всіх учасників процесу розвитку, у тому числі представників державних і місцевих органів влади, бізнесу, громадських організацій, наукової спільноти);
- ◆ принцип стійкої ефективної системи зворотного зв'язку, що дозволяє оперативно коригувати управлінський вплив, його структуру і спрямованість, а також виробляти механізми контролю.

Інституційний підхід удосконалення системи землевпорядкування не виключає також дотримання наступних принципів [96]:

- *принцип системності*, тобто, врахування внутрішніх взаємозалежностей та зовнішніх факторів з позицій розгляду об'єкта управління землекористуванням як елемента системи вищого рівня;
- *принцип науковості* полягає в тому, що землевпорядкування має спиратися на використання різних наукових методів. Науковість планування сталого землекористування передбачає також широке застосування методів землевпорядкування, і конкретно при вирішенні економічних завдань, критичну оцінку ефективності прийнятих землевпорядних рішень, застосування сучасних засобів землевпорядкування;
- *принцип ієрархічності* (супідпорядкування) пов'язаний із відносинами між національними, регіональними і органами влади територіальних громад та суб'єктами землевпорядкування;



- *принцип комплексності*, тобто. необхідності аналізу всіх сторін об'єкта землепорядкування (*територіальної, соціальної, екологічної та інших складових*);

- *принцип пріоритетності* в процесі землепорядкування являє собою вирішення завдань та здійснення заходів, які спрямовані на збереження земельних та інших природних ресурсів і поліпшення умов якості життя населення, підтримання відповідних умов його існування;

- *принцип прийняттого ризику*, тобто. виявлення та реалізація доступних землепорядних заходів, спрямованих на захист земельних та інших природних ресурсів і населення в ринковому середовищі та недопущення подолання порогових ситуацій;

- *принцип відкритості та прозорості землепорядних заходів і дій* всередині інституційних відносин.

Удосконалення системи землепорядкування на основі інституційного підходу оперує такими інструментами:

а) розроблення проектів землеустрою щодо формування екологічної мережі на різних ієрархічних рівнях (*особливо на рівні територіальних громад*) як екологічного каркасу сталого розвитку території;

б) розроблення комплексних планів територіально-просторового розвитку землекористування на рівні територіальних громад;

в) розроблення проектів землеустрою щодо формування територій територіальних громад та власності на землю, системи ринково-орієнтованого сталого землекористування;

г) землепорядкування на рівні територіальних громад у контексті екологізації, капіталізації та соціалізації землекористування;

д) розроблення в проектах землеустрою заходів економічного стимулювання інноваційного розвитку землекористування;

е) формування та підтримання зворотного зв'язку з суб'єктами громадянського суспільства.

У рамках інституційного підходу суспільство розглядається як певна інституційна структура, що акумулює соціальний досвід суспільства і держави, систему сформованих законів, взаємин і традицій, зв'язків та способу мислення. Також характерною рисою інституційного підходу є те, що землепорядкування розглядається і сприймається в термінах права або юридичних норм як обов'язковий державний захід. Звідси удосконалення управління комплексним розвитком системи землепорядкування на основі інституційного підходу – це врахування сучасних правових положень

відносин у сфері землепорядкування, цілеспрямоване поступове вбудовування новацій у існуючу систему, ефективний зворотний зв'язок з суб'єктами землепорядкування [96].

Таким чином, завданням землепорядної науки є не тільки вирішення проблеми практики, а й прогнозування розвитку її предмета та об'єктів, а, відтак, і концепції та стратегій її майбутнього застосування. Новітня інституціонально-поведінкова теорія у різних її проявах є вершиною сучасної економічної та землепорядної думки. Знання цієї теорії в тій чи іншій мірі використовуються для прогнозування й координації розвитку більшості складових землепорядної науки. Інституція та інститут землеустрою і землепорядкування є сукупністю взаємопов'язаних складових, що об'єктивно існують як окремі інституції та інститути «десь зовні» (як «правила гри», структури.), так і знаходяться в «головах» землепорядників і землекористувачів (як суб'єктивні, неформальні прояви) [100]. Новітня інституціонально-поведінкова теорія першочергово пов'язує успішність реформи зі станом розвитку неформальних інститутів та людей, що її реалізують, особливо очільників інститутів. Останні залежні від їх «минулого» та мають отримати потужну мотивацію до сприйняття нового й реформування. Потужною ідеєю інституціональної мотивації розвитку землеустрою та землепорядкування є цілі сталого розвитку. Вони формують модель розвитку земельного устрою України та систему сталого (збалансованого) землекористування від ідеології, що сформувалася в радянському союзі до ідеології інституцій і інститутів сталого розвитку. Останні мотивовані до конвергенційних процесів в землепорядній сфері. Відтак національна система землепорядкування отримує якісно іншу мотивацію розвитку, а відповідно і потребу оновлення запропонованого законодавства. Крім того, невідкладним є розвиток неформальних інституцій (*Кодекс землепорядника*) та інститутів (*ВГО «Спілка землепорядників», професійні асоціації*) [100].

## **РОЗДІЛ 3. ОСНОВИ НОВІТНЬОЇ ІНСТИТУЦІОНАЛЬНО-ПОВЕДІНКОВОЇ ТЕОРІЇ ЗЕМЛЕВПОРЯДКУВАННЯ**

### **3.1. Інституціалізація системи землевпорядкування**

Проблема світової спільноти очевидна: захист прав на землю для всіх людей, у всіх місцях, в усі часи. У відповідь на такий виклик настає нова ера в галузі управління земельними ресурсами, яка спирається на інноваційне мислення, що має швидкий розвиток і глобальні підходи. Видима мета для нинішнього покоління відкривається завдяки сучасним геопросторовим технологіям, новому професійному мисленню, глобальному управлінню земельними ресурсами, підкріпленому якісному державному управлінню.

Земля – це ключова тема у дискусіях про світовий розвиток. До порядку денного ООН з багатьох причин включено розгляд питань про розвиток земельних відносин після 2015 року (*The UN Post-2015 Development Agenda*). Розвиток технологічної інфраструктури для підтримки земельних проблем знаходиться в компетенції Комітету експертів ООН по Управлінню Глобальної геопросторової інформації (*UN-GGIM*). Глобальний сталий (*збалансований*) розвиток пов'язується з успішним вирішенням завдань управління земельними ресурсами та геопросторовою інформацією. Організація ООН по сільському господарству (*FAO UN*) ініціювала і розробила «Добровільні керівні принципи щодо володіння і відповідального управління земельними, рибними і лісовими ресурсами в контексті забезпечення Національної продовольчої безпеки» (*VGGTs*). Цей важливий документ рекомендує, по можливості, державам гарантувати публічні права володіння, права володіння корінних народів, права приватного сектора шляхом записів в спеціалізовані державні інформаційні ресурси. Всесвітній банк, тим часом, почав оцінку передової практики в аграрному секторі через програму оцінки Управління земельними ресурсами (*LGAF-Land Governance Assessment Framework*). LGAF також надає інструменти моніторингу реформ управління земельними ресурсами. Крім того, стала загальноприйнятою філософія Комітету ООН по житлу з прав на землю (*UN-Habitat's Continuum of Land Rights*). Прорив в концепції земельних відносин має місце також і в рамках розвитку Глобальної мережі розробників засобів землевпорядкування (*GLTN-Global Land Tool Network*). Сьогодні очевидний явний інтерес ключових світових зацікавлених сторін у вирішенні земельної проблеми в межах життя нашого покоління. Рушійною силою цього є перелічені вище програми.

В підрозділі 1.2 викладено наше розуміння системи землевпорядкування у контексті її складових: «територіально-просторове планування розвитку землекористування» «системи земельного устрою України», «системи земельних відносин», «землеустрій», «землевпорядкування».

Термін «інституціоналізм» (institution) у перекладі з латинської означає звичай, повчання, вказівку. У історичній ретроспективі інституціоналізм як наукова школа зародився США межі XIX – XX століть. Інституційна теорія стала своєрідним опонентом монополістичного капіталу, якимось інструментом, здатним захистити інтереси «середнього» класу. За Р. Коузом, який відноситься до класиків «нового інституціоналізму» *інститути* це - норми економічної поведінки, що виникають безпосередньо з взаємодії індивідів [30]. За Д. Нортон і Ф. Хайком, які відносяться до класиків «новішого інституціоналізму» *інститути* це – створені людиною обмежувальні рамки, які організують взаємодії між людьми [43; 111].

У широкому значенні інститути забезпечують гармонізацію всіх сторін діяльності суспільства загалом, кожного індивіда. Базовими для розвитку суспільства є такі інститути:

- громадський інститут – це структура, організація, встановлення, за допомогою якого реалізується суспільне та особисте життя, забезпечується наступність і стабільність у суспільстві;
- політичні інститути – держава, суд, армія;
- релігійні інститути – церква, обряд;
- економічні інститути – поділ праці, власність, капітал, наприклад земельний, гроші, торгівля.

Інститути можуть бути класифіковані за різними критеріями (табл. 3.1). Інститути виконують такі функції:

- ♦ напрямна – визначає мету, стратегічні напрями розвитку на довгостроковій перспективі. Провідна роль тут належить державі, яка розробляє «правила гри», подаючи тим самим сигнали іншим гравцям, що бажано, а що категорично забороняється;
- ♦ обмежувальна – виявляється у стримуванні формування негативних неформальних відносин у суспільстві, в економічній сфері;
- ♦ регулююча – виробляє шаблон поведінки, норм та контролю, регулюючи взаємини між членами суспільства;
- ♦ мотивуюча – система заходів законодавчого, економічного впливу шляхом надання пільг, преференцій тощо. для значення пріоритетів у розвитку;

Таблиця 3.1 – Класифікація інститутів за різними критеріями

Критерій класифікації	Вид інститутів	Характеристика
Механізм формування та функціонування	1. Ринкові	Інститути, властиві ринковій економіці та принципово відрізняються від інститутів командної економіки. Сюди ж можна віднести і мінливе ставлення до приватної власності та землегосподарювання.
	2. Організаційні	Норма як припис певної поведінки передбачає механізми, що спонукають агентів до належної поведінки. Сприяння може спиратися на внутрішні та зовнішні стимули. Якщо внутрішні стимули визначаються вихованням, загальною культурою тощо, то зовнішніми є заохочення, санкції тощо.
Спосіб виникнення та фіксації соціально економічних норм і правил	1. Неформальні	Загальноприйняті умовності та етичні кодекси поведінки людей. До них належать звичаї, «закони», звички або нормативні правила, які є результатом тісного спільного існування людей.
	2. Формальні	Офіційні чи «рукотворні». Вони можуть сформуватися з урахуванням закріплення тієї чи іншої неформальної норми, привнесені із практики іншої країни тощо. Ці норми та правила носять загальний, публічний та відкритий характер.
Масштаб впливу	1. Глобальні та національні	Охоплюють усі сторони діяльності індивідуумів, соціальних груп, різних співтовариств, формуючи середовище, в якому всім зрозумілі правила взаємодії. Зміни їх відбуваються повільно, що проте не виключає і революційних перетворень. Вони формують макроінституційне середовище суспільства.
	2. Локальні	Впливають на окремі підсистеми, регіони, групи регіонів, створюючи умови для спільної діяльності, попереджаючи можливі протиріччя. Їх важливе значення - створення мезоінституціонального середовища
	3. Внутрішні	Формують сукупність норм і правил, які лежать в основі взаємодії індивідуумів між собою. Ці інститути формують мікроінституційне середовище.

**ЗЕМЛЕВПОРЯДКУВАННЯ В УКРАЇНІ:**  
**розвиток на засадах новітньої інституціонально-поведінкової теорії**

---

◆ комунікативна – поширення інформації як усередині інституту з метою управління та контролю за дотриманням норм, так і передачі її при взаємодії з іншими інститутами;

◆ забезпечувальна – оптимізує вибір обмежених ресурсів для розвитку економічної діяльності, споживання вироблених благ;

◆ координуюча – визначає алгоритм взаємовідносин, взаємодії індивідуумів, економічних агентів один з одним, зовнішнім середовищем; інформаційна (або трансляюча) – сприяє передачі на накопиченого досвіду взаємодії, взаємовідносин при зміні поколінь, комунікаціях з членами, що знову ввійшли в інститут.

Сукупність інститутів формує інституційну середу (структуру) – певний упорядкований набір інститутів, створюють матриці поведінки, визначальних обмеження бізнесу, соціуму. За ступенем впливу той чи інший об'єкт (економічний, соціальний тощо.) інституційне середовище можна як зовнішню і внутрішню. Обидва середовища важливі, оскільки виконують різні функції. Так, зовнішнє інституційне середовище націлене на те, щоб:

- сприяти зростанню якості життя населення;
- забезпечувати політичну та економічну стабільність у суспільстві;
- створювати умови для підвищення якості людського та інших капіталів;
- сприяти науково-технічному прогресу шляхом дифузії; знань та інноваційних рішень;
- удосконалювати механізми та інструменти, що мотивують розвиток економіки.

Таблиця 3.2 – Просторові рівні інституційного середовища

Рівень інституційного середовища	Призначення
Макроінституційний	Забезпечує досягнення національних інтересів та цілей
Мезоінституційна	Формує умови співіснування на регіональному рівні
Мікроінституційна	Оформляє взаємодію суб'єктів суспільства, економіки на низовому рівні в залежності від обраного об'єкту (район, територіальна громада, населений пункт, галузь чи сфера діяльності і т.д.

Основним гравцем у створенні зовнішнього інституційного середовища є держава. Воно створює нормативно-правову базу, яка диктує правила

поведінки всіх членів суспільства. Держава створює установи, які здійснюють контроль за дотриманням цих правил. Під егідою держави виробляються напрями та загальні принципи розвитку галузей, їхнє фінансове забезпечення тощо. Внутрішнє інституційне середовище створює умови та впорядковує взаємини окремих суб'єктів економічного, соціального життя між собою (табл. 3.2).

Подані у таблиці 3.2 середовища взаємопов'язані, так як середовище більш високого рівня регулює відносини суб'єктів у середовищах нижчого порядку. **Інституційний підхід в системі землевпорядкування** – це, перш за все, врахування традицій, історичного досвіду суспільства, відносини, що склалися, і зв'язків. У той же час інституціоналісти лояльно ставляться до державного втручання в ринкову економіку. Інституційний підхід характеризується тим, що на чільне місце ставляться інститути, а поведінка людини, соціальної групи розглядаються як результат історично сформованих стереотипів поведінки у всіх сферах життєдіяльності.

«Інститут системи землевпорядкування» функціонує на всіх трьох рівнях. Відповідно, в цьому розділі нами буде здійснено теоретичне обґрунтування поглибленого сприйняття сутності системи землевпорядкування як багатогранного соціально-економічного й еколого-правового інституту (інституції).

Науково-світоглядним орієнтиром розвитку системи землевпорядкування для України є рівень суспільного розуміння у розвинутих країнах цінності землі, що базується на багатовіковій реалізації в них людиноцентричної моделі розвитку, цінності екопоселень, єдності людини з природою [94]. Чи є таке розуміння в Україні?

На рисунок 3.1 показані паралелі зростання потреб людини (Піраміда Маслоу) з розумінням нею цінності земельних ресурсів (землі), особливо в сільській місцевості.

Низькі рівні задоволення потреб людини формують розуміння цінності землі лише як засобу виробництва. Вищі рівні додають усвідомлення значення землі як базового компонента сталого розвитку громад, регіонів, які формують нові форми підприємництва (промисли, туризм, дозвілля та інше), нову якість життя та новий рівень задоволення потреб. На найвищому, духовному рівні потреб людина (суспільство) усвідомлює життєдуховну – екологічну, соціально-економічну, просторову – цінність землі, без використання потенціалу якої неможливий прогрес особистості і, відповідно, людства в цілому. Це легко відслідковується у розвинутих країнах, де рурійний середній клас (*не тільки фермери*), як правило, проживає «на

## ЗЕМЛЕВПОРЯДКУВАННЯ В УКРАЇНІ:

### розвиток на засадах новітньої інституціонально-поведінкової теорії

сільській землі» та духовно збагачується і отримує натхнення від «прив'язаних» до неї інших природних цінностей. Саме наявність у сільській місцевості розвинутих країн натхненної природою людської складової, поряд із виробничими, інфраструктурними, соціальними та іншими інвестиціями, капіталізує землю, а звідси і робить державу та націю багатшими.



Рисунок 3.1. Логічно-змістовна схема світоглядних паралелей зростання свідомості людини та розуміння нею цінності землі [94]

Відтак земельні ресурси, що використовуються як сільськогосподарські, лісові і водні угіддя, що використовуються в рекреаційних цілях є найціннішими і для духовного розвитку людини та людства в цілому. Отже очевидно, що українська земельна політика має враховувати майбутню затребуваність землі і для перспективи духовного розвитку нації. Адже життєвий земельний простір є обмеженим, а відставання інфраструктурного наповнення земельно-природного середовища України у глобальному вимірі є тимчасовим явищем. Таким чином, Західноєвропейська Модель системи землевпорядкування передбачає врахування рівня розуміння людиною цінності сільських земельних активів при виборі ієрархічного рівня розвитку. Відтак Україна лише у перспективі зможе впроваджувати *Західноєвропейську Модель*, яка, за великим рахунком, розглядає



землекористування сільських територій як життєвий простір для формування духовного суспільства. Де природна і духовна цінність землекористування сільських територій є вищою за виробничу. Де виробнича цінність землекористування сільських територій органічно втілена у цінність сталого розвитку, з інноваційно-інвестиційною квінтесенцією.

Стан розвитку наших інституцій (*в першу чергу неформальної*) дає Україні можливість налаштуватись на реалізацію Польського рівня Моделі. Моделі, де земля та інші сільські ресурси задіюються для зростання і розвитку сільських громад, самого селянина. Отже, формуючи базові правила формування сталого (збалансованого) землекористування, Україна, наслідуючи в цьому розвинуті країни, має виходити з найвищої цінності цього ресурсу – задоволення всіх потреб людини (від фізіологічних до духовних). Адже рівень зрілості людини є найвищою суспільною цінністю. Саме її духовність та продуктивність формують фундамент успішної держави третього тисячоліття.

Визначальність моделі землекористування в цілому та земельного устрою зокрема, в земельній політиці (рисунок 3.2) обумовлює необхідність удосконалення системи територіально-просторового планування землекористування, землеустрою та землевпорядкування як системи.

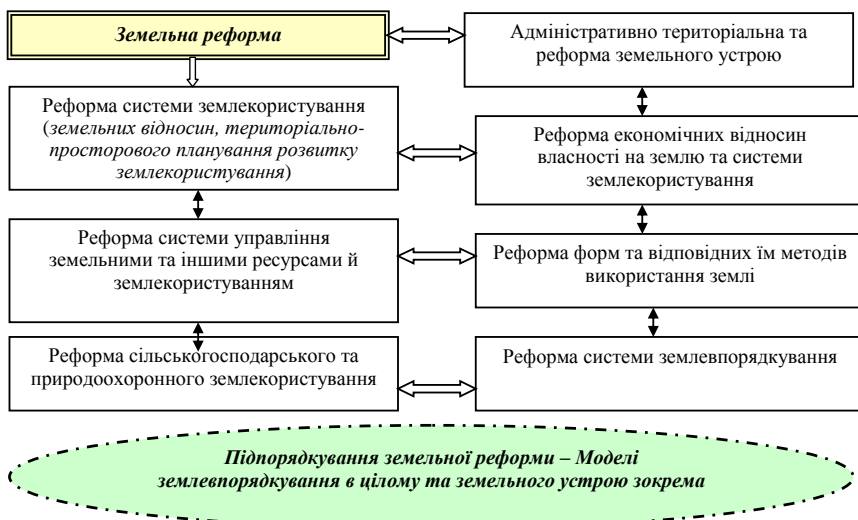


Рисунок 3.2. Логічно-змістовна модель визначальності системи землекористування в Україні для розвитку системи землевпорядкування

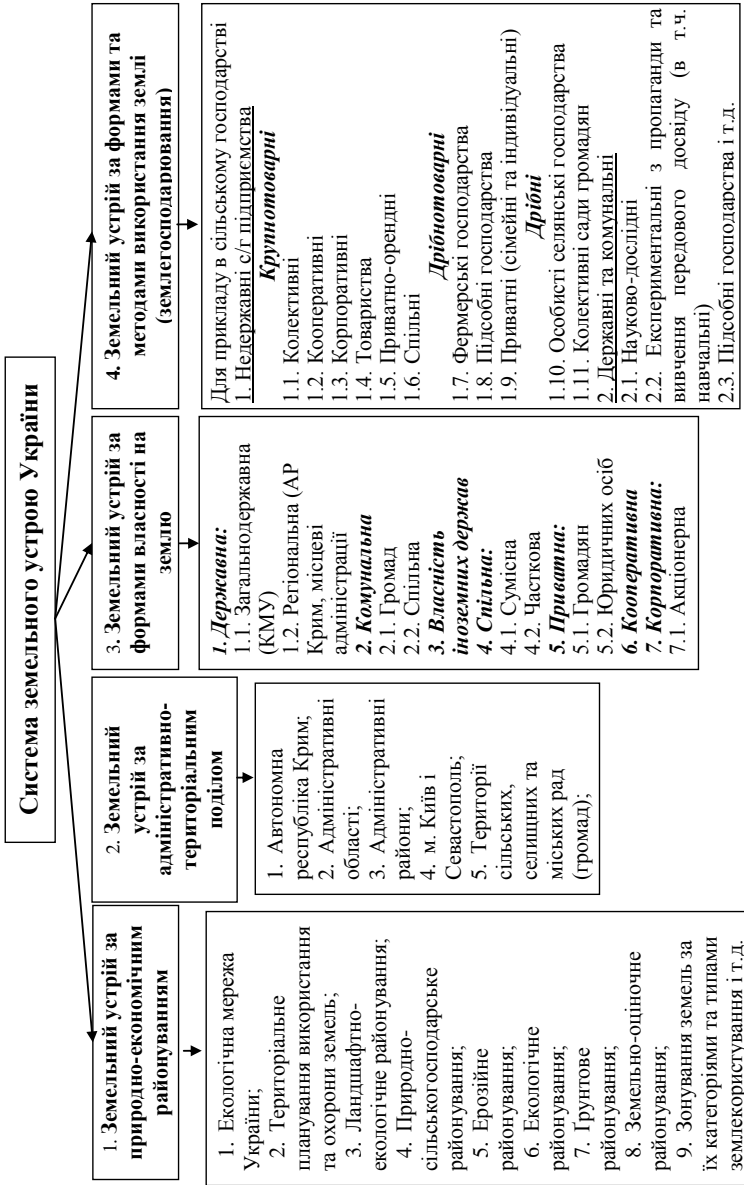


Рисунок 3.3. Логічно-змістовна Модель системи земельного устрою України [105]

На сьогодні нами напрацьовано один із варіантів Моделі земельного устрою України (рис. 3.3) [105], яка включає такі чотири *функціональні інституції*, а саме:

- ✚ земельний устрій за природно-ресурсним розподілом земель, в т.ч. природно-економічним районуванням й зонуванням);
- ✚ земельний устрій за територіальним розподілом земель, в т.ч. адміністративно-територіальних одиниць;
- ✚ земельний устрій за розподілом земель за формами власності на землю та формами збалансованого (*сталого*) землекористування;
- ✚ земельний устрій за господарським використання землі (*земельні ділянки та права на них*).

Враховуючи, що територіальне планування використання та охорони земель є менш вивченим в умовах нових земельних відносин, ніж різного виду районування земель, розглянемо його методологічні засади більш детально.

Територіально-просторове планування використання та охорони земель (*територіальне землевпорядкування*) є складним елементом організації й здійснення економічної діяльності країни. У самому загальному виді планування є думкою на завтра із приводу ведення конкретної діяльності на земельній території. Тому, воно має важливе значення для регіонального та місцевого рівнів. Адже, природно-ресурсний потенціал, в т.ч. земельний, в регіональному аспекті дуже різниться.

Враховуючи вище викладене, на наш погляд, наявність різних регіональних моделей земельного устрою, а відповідно і підходів розвитку землекористування сільських територій в Україні, є проблемою (рис. 3.4).

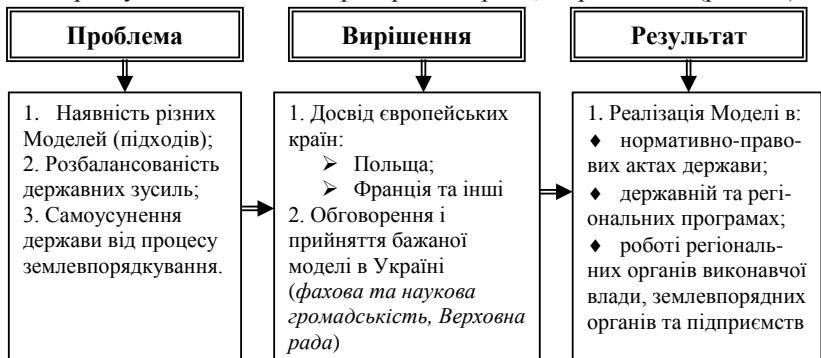


Рисунок 3.4. Концентрація зусиль держави і науки на реалізації бажаної моделі розвитку системи землевпорядкування та земельного устрою

Ми як науковці маємо розуміти, що плюралістична сила науки (різні Моделі) у слабкій державі сприймається як об'єктивна підстава виправдання її бездіяльності та лобізму. До того ж відсутність єдиної бажаної Моделі розвитку системи землепорядкування та земельного устрою розбалансовує зусилля всіх дотичних до цього державних органів, громадських об'єднань, донорських проєктів тощо. Практика європейських країн засвідчує неабияку дієвість визначеності з Моделлю. Важливо, що націленість на чіткість, зрозумілість, узгодженість прийнятної Моделі має і вагомий теоретичний обґрунтування. Науковцям відома *сучасна тенденція пріоритетності світових досліджень саме ірраціональних факторів економіки. Інституціональна теорія називає ці фактори неформальними інститутами, або стійкими психотипами людей.* Дещо раніше дослідження таких факторів було пов'язано з категорією «Біхевіоризм» (від англ. «поведінка») [4, 5, 8]. Ці соціально-економічні категорії досліджуються на перетині різних наук (економіки, соціології, психології). Досліджується, наскільки людина почуває себе господарем, власником, вільною людиною у підприємстві. Вивчається вплив на результативність соціально-економічної політики відсутності справедливості, наявності не виправданих очікувань, емоційних розчарувань, цинізму і зловживань у владі як на державному, так і місцевому рівні. Перелічене формує як певний психотип нації, її селян, бізнесу, так і поведінку, проактивність чи пасивність індивідуумів та громад, тобто успішність розвитку країни та її галузевих складових загалом.

Доведено, що психотипи («неформальні інститути») впливають на результативність реформ. Робота з психотипами населення у розвинених країнах є пріоритетом у державному управлінні і політиці. Якщо при запровадженні Моделі земельного устрою (земельної реформи) не враховувати і не працювати з психотипами селян, наслідки матимуть непередбачуваний характер. Як мінімум – існуватимуть ризики не досягти задуманої мети. Як максимум – матимемо деградацію головного – людського потенціалу.

Зміна переконань політиків, чиновників, землекористувачів, наприклад селян власників земельних часток (*наїв*), (*їх соціально-економічних психотипів*) проводиться системно і послідовно. Стрижневими осередками цих змін є саме інститути-організації. Первинними за теорією є інститути-організації на базі спільного проживання. В нашому випадку – територіальні громади. Дієвість організації (в т.ч. і у зміні психотипу) прямо співвідноситься з факторами власності на землю, управління

землекористуванням і контролю за використанням і охороною земель. Зрозуміло, що за цими факторами сільську територіальну громаду варто формалізувати на кшталт французьких сільських товариств з регулювання обігу земель. На наше переконання, як і колишні колгоспи, так і сільські територіальні громади, що асоціюються з відповідними Радами, як організації, заангажовано сприймаються нашим селянством. Історична пам'ять має вагомий вплив на психотип. До активної участі у тому чи іншому статусі старої чи нової організації психотипам, так би мовити, слід бути готовими.

На жаль, в Україні дотримання базових теоретичних законів є проблемою. Чиновникам і навіть деяким ученим вигідно цього не помічати, не займатись інституціоналізацією (*сприяння створення та реформування*) базових організацій селян. Навпаки, через донорські гранти одразу запроваджуються вищі за теоретичним шаблонами інститути-організації, а не на місцевому рівні.

Отже, сьогодні для української земельної політики назріла потреба зміни пріоритетів. Грантовою допомогою, разовими заходами не вирішити проблеми сталості (*збалансованості*) землекористування сільських територій. Створені не на стійкому «неформальному інституті» організації маложиттєздатні.

Отже, ***бажану зміну інститутів необхідно стимулювати базовими інститутами-організаціями сільських жителів.*** У вітчизняній земельній політиці необхідно дотримуватися теоретичних вказівок. Розвиток інститутів-організацій сільських жителів має бути еволюційним, відповідати рівню зростання їх психотипу (*«неформального інституту»*). Революційний перехід на вищі шаблі не може бути застосований ні з теоретичної, ні з практичної точки зору. Поступове, системне посилення проактивності сільських жителів, аж до ефективного їх впливу на «законодавчий інститут», і є основою бажаних змін у земельній політиці. Основою, відтак, і нової моделі розвитку землевпорядкування, в т.ч. земельного устрою, сільських територій.

Відомий економіст О.В. Чаянов писав, що селу у першу чергу потрібні організатори – «пахари мозгов». У роботі над новою моделлю земельного устрою варто не забувати, що економіку, соціальну сферу змінюють у першу чергу переконання і проактивність людей, а лише потім технології, державна підтримка і таке інше.

Згідно досліджень ФАО щодо впливу факторів на аграрну економіку зарубіжними вченими зроблено висновок, що для створення сприятливих

**ЗЕМЛЕВПОРЯДКУВАННЯ В УКРАЇНІ:**  
**розвиток на засадах новітньої інституціонально-поведінкової теорії**

---

умов ефективного розвитку конкурентного землекористування сільських територій всі фактори впливу розподіляються по важливості. Зокрема, вони поділяються в порядку їх значимості на необхідні, важливі і корисні (рис. 3.5) [53, 116]. Таке розміщення у виді піраміди умов являє собою, не що інше як необхідність створити ієрархічну модель сприятливого клімату в порядку їх значимості. Як свідчить приведена модель на рисунок 3.5, серед необхідних умов підвищення ефективності економіки землекористування сільськогосподарських підприємств у основі невід’ємних (*обов’язкових*) факторів знаходиться саме земля і права власності на неї, а також інфраструктура, яка включає в умовах України землевпорядкування в межах територій сільських (*селищних*) рад. Отже, нова модель земельного устрою вимагає більшої участі і держави, і бізнесу в цьому. Але це ще не все. Вищезазначені теоретичні положення визначають, що для того, щоби землекористування сільських територій мало сталий розвиток, підтримки держави і бізнесу замало. Потрібна нова проактивність селян власників земельних часток (*наїв*). Потрібна земельна політика, спрямована на пробудження віри сільських жителів у власні сили. Зневіра – головний ворог українського суспільства сьогодні. Власне, як і української держави.



Рисунок 3.5. Головні складові і пріоритетні фактори забезпечення ефективності Моделі землевпорядкування сільських територій



### **3.2. Філософія інституціалізації системи землевпорядкування**

Організація використання і охорони земель та інших природних ресурсів є складне явище, зазвичай пов'язане з частковою або повною втратою наступних параметрів: продуктивності земельних ресурсів, ґрунту, наземного покриву, біомаси, біологічної різноманітності, екосистемних послуг та екологічної стійкості. зазвичай внаслідок неправильного використання або надмірної експлуатації земельних ресурсів, наприклад, високої розораності, вирубки зелених насаджень, виснаження поживних речовин, неправильного зрошення, надмірного використання агрохімікатів, зростання міст, забруднення навколишнього середовища або інших безпосередніх впливів – таких, як видобуток. поверхневим способом, виникає деградація земельних та інших природних ресурсів. Зміни в режимі землекористування не є тотожними деградації, з точки зору переваг для людства, деякі зміни в землекористуванні можуть мати позитивний ефект. Однак, у поточному контексті погіршення природних екосистем з одночасним зростанням навантажень на земельні ресурси, зміни в режимі землекористування найчастіше пов'язані з деградацією, що призводить до скорочення біологічної різноманітності та погіршення екосистемних послуг.

Капризи економічної системи та прагнення накопичення капіталів є потужними непрямыми чинниками, які примножують і посилюють безпосередні рушійні сили деградації земель та інших природних ресурсів. З чотирьох видів екосистемних послуг, визначених «Оцінкою екосистем на порозі тисячоліття» – що забезпечують, підтримують, регулюючі та культурні, і тільки ті, що забезпечують (*такі як продукти харчування, паливо, волокна*) і, меншою мірою, культурні послуги (*такі як рекреаційні, туристичні*) мають ринкову ціну; до більшості підтримуючих та регулюючих послуг це не стосується. У домінуючих ринкових системах останніх двохсот років таким послугам, як утворення ґрунтів, регулювання клімату, захист біологічної різноманітності та довкілля історично приписувалася низька чи нульова цінність, незважаючи на їх важливу роль у підтримці продуктивності ландшафтів та людської безпеки. Високі облікові ставки, що використовуються в цих системах, як правило, заохочують прийняття рішень, орієнтованих на короткострокову вигоду без урахування реальної довгострокової вартості природного капіталу, що підриває зусилля, спрямовані на стійке управління, збереження та відновлення земельних ресурсів.



З 1990-х років численні цінності природного капіталу зайняли центральне місце у дискусії, пов'язаній з Цілями розвитку на 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, до якого включено обговорення конкурентних компромісів у рамках соціальної, політичної та адміністративної. основи для спільної оцінки безпосередніх та непрямих переваг. До організації використання і охорони земель та інших природних ресурсів наводять три великі та взаємопов'язані групи факторів: *біофізичні фактори*, що визначають режим землекористування; *інституційні фактори*, що регулюють ширшу політику землекористування; та *соціально-економічні* фактори, що впливають на попит та управління земельними ресурсами [125]. До первинних факторів, що визначають режим землекористування, зазвичай відносять клімат, рослинність, рельєф місцевості та доступність води; а економічна ситуація впливає на управлінські рішення, у тому числі на час та спосіб здійснення змін. *Інституційні фактори* часто історично визначаються багаторічними культурними нормами, а також під впливом політичних та економічних рішень. У розумінні впливу інституційних факторів вирішальне значення мають права власності та володіння. Забезпечення гарантій землеволодіння може стимулювати інвестиції, економічне зростання, і навіть раціональне планування та управління природними ресурсами. Але володіння землею – це складний феномен, у якого права встановлюються виходячи з широкого спектра формальних і неформальних підходів, включаючи культурні, історичні, традиційні чи неофіційні схеми. Сільські та міські райони в одній і тій же країні найчастіше можуть мати різні юридичні форми володіння, що ускладнює правовий порядок землеволодіння в приміських районах. У міру збільшення попиту на землю, які не мають офіційного статусу володіння або прав власності особи можуть тією чи іншою мірою відчувати правову незахищеність.

Саме організація використання землі та інших природних ресурсів виникає при безпосередньому впливі суспільства або окремих суб'єктів на землю через здійснення землевпорядних дій. При цьому у кожного такого впливу є певна мета, пов'язана з організацією споживання конкретних властивостей землі та інших природних ресурсів. 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 методом землепорядкування. 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 направлене на екологічну раціональність землекористування та збалансований його розвиток [94]. Оскільки, 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, то основною функцією системи землепорядкування є **забезпечення всіх видів безпеки життєдіяльності людей** (рис. 3.7) [127] **та отримання максимум надходжень фінансових коштів у державний, регіональний та місцевий бюджети**.

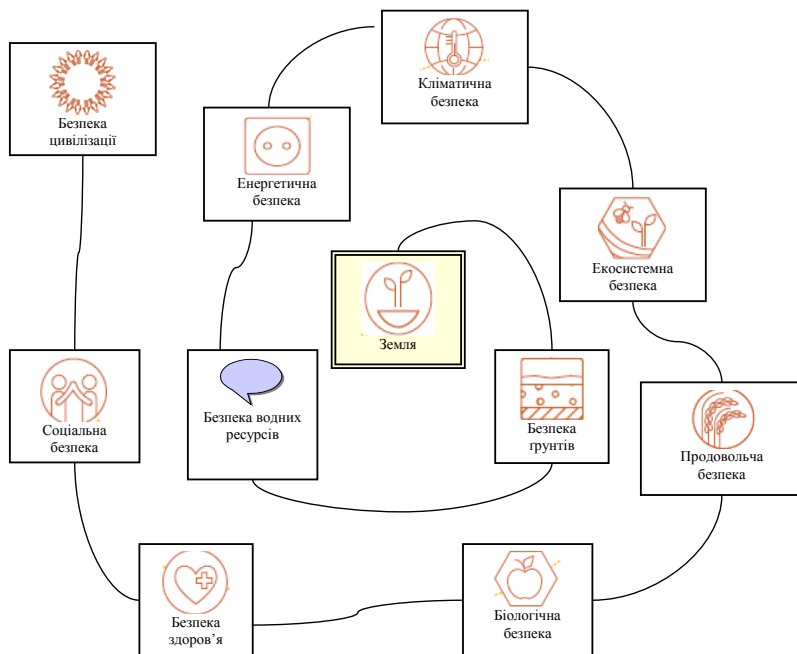


Рисунок 3.7. Схема масштабів безпеки життєдіяльності людей [127], що мають враховуватися в процесі землевпорядкування

В цілому, зміна режимів землекористування, що призводить, наприклад, до деградації земель, а пов'язана з ним втрата земельних функцій обумовлені безліччю елементів, що взаємодіють на всіх рівнях від місцевого до глобального [120]. Протягом найближчих десятиліть зниження доступності продуктивних земель посилюватиметься за рахунок конкуренції режимів землекористування [128]. Таким чином, не заперечуючи вплив на розвиток землекористування вказаних факторів, але виходячи з інституційних доктрин, головною причиною змін як у землекористуванні так і у землевпорядкуванні, в першу чергу можуть бути тільки інституції, які знаходяться *«в головах»* землевпорядників та чиновників-управлінців і користувачів земельно-кадастрової інформації, і ті, що вони в результаті створюють *«десь зовні»* – як формальні інституції та інститути (організації). Інституційна теорія, ґрунтуючись на діалектиці, показує, що саме змінює (розвиває) інституції, який склад (класифікація) інституцій землеустрою та землевпорядкування.

**ЗЕМЛЕВПОРЯДКУВАННЯ В УКРАЇНІ:  
розвиток на засадах новітньої інституціонально-поведінкової теорії**

---

Використовуючи логічний підхід В.М. Жука до розуміння місця інституцій в соціально-економічному просторі [19], на рис. 3.8 приведено логічно-змістовну схему сутності інституції системи землевпорядкування в інституціональній моделі соціально-економічного простору.

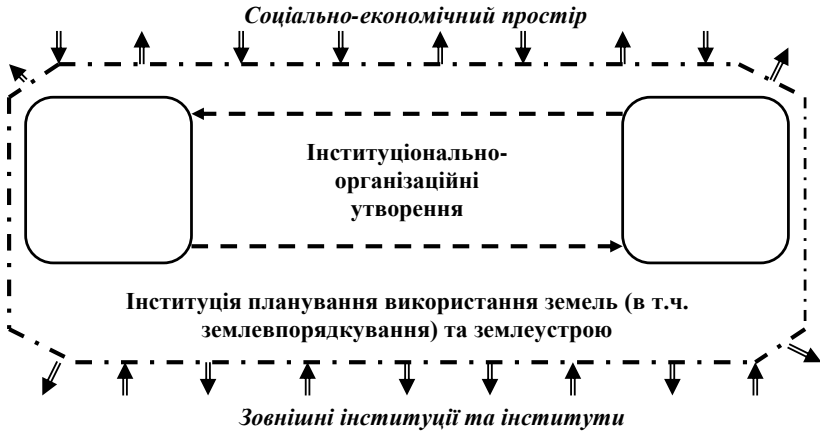


Рисунок 3.8. Логічно-змістовна схема сутності інституції системи землевпорядкування в інституціональній моделі соціально-економічного простору

Проте більш важливим для розвитку теорії і практики землеустрою та землевпорядкування все ж є вивчення внутрішніх складових інституціонального середовища землеустрою та землевпорядкування. Використовуючи підхід В.М. Жука до формування логіки моделей [19] на рис. 3.9 представлена логічно-змістовна модель інституціонального середовища землеустрою та землевпорядкування.

Виходячи з інституціональної теорії, внутрішніми складовими інституціонального середовища системи землеустрою і землевпорядкування є: *по-перше*, формальні інституції – «*правила гри*», які, у свою чергу, складаються з:

- ▶ «правил», створених міжнародними інституціональними
- організаційними утвореннями (*Міжнародна федерація геодезистів (International Federation of Surveyors (FIG) та інші*));
- ▶ міжнародних директив і рекомендацій (наприклад, директив ЄС);
- ▶ національних законів та урядових актів;

► національних та галузевих стандартів, норм і правил у сфері землеустрою, охорони земель, оцінки земель, сталого землекористування, охорони ґрунтів та ін.

По-друге, неформальні інституції – «те, що у головах» землевпорядників і користувачів земельно-кадастрової інформації, що мають вплив на землевпорядні процеси.

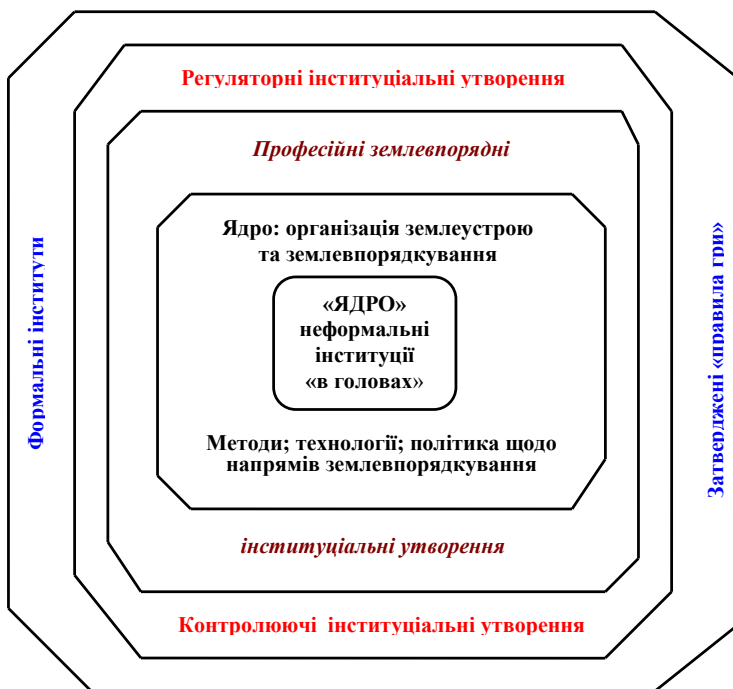


Рисунок 3.9. Логічно-змістовна модель інституціонального середовища землеустрою та землевпорядкування

Як видно, неформальні інституції характеризують і визначають внутрішні можливості землевпорядної системи і складають «ядро» - головна складова соціально-економічної інституції. Формальні і неформальні інституції та інститути формують середовище для створення і розвитку інших складових системи землевпорядкування – її інституційно-організаційних форм, що класифікуються в такий спосіб:

- ♦ організації (землевпорядні та інші підприємства і управлінські та

*інші установи у сфері землеустрою), де власне і відбувається організація землевпорядних процесів і дій щодо організації землекористування у цифровому форматі згідно з написаними (формальними) і неписаними (неформальними) правилами;*

- ◆ професійні об'єднання землевпорядників;
- ◆ регуляторні інституційні утворення, які є, як правило, суб'єктами методологічного впливу (*Міністерство аграрної політики України, Держгеокадастр України, інших міністерств і відомств та ін.*);

- ◆ контролюючі інституційні утворення для спостереження за дотриманням методології планування розвитку землекористування, землеустрою і землевпорядкування, земельного кадастру, оцінки земель та інших «правил гри»;

- ◆ науково-освітні та просвітницькі інституційні утворення для формування і розвитку неформальних інституцій та інституту (*наукові організації, навчальні установи, професійні землевпорядні видання і ін.*).

Змодельована картина суті системи землевпорядкування відповідає доктринам інституціоналізму. Запропонована класифікація складових інституцій та інституту землеустрою і землевпорядкування дозволяє глибше розглядати їх зміст, окреслювати перспективи розвитку. Згідно з інституціональною теорією, соціально-економічні інституційні утворення мають як найбільш, так і найменш схильні до змін складові. Це, відповідно, формальні і неформальні інституції та інститути [98].

Неформальні інституції, те, що «в головах» землевпорядників та землекористувачів, змінювати найважче. Простіше змінити державні інституції та інститути у сфері землеустрою і землевпорядкування (*регулюючі, контролюючі та ін.*).

Класифікація складових інституцій землеустрою та землевпорядкування та їх ранжування за сприйнятливістю змін (див. табл. 2.5 та рис. 2.10) є важливим аспектом для розуміння їх ієрархії, а звідси – ефективності проведення земельної політики та реформування системи землеустрою. Гнучкими до змін в інституціональній ієрархії є формальні інституції – «правила гри». У наших дослідженнях ними є законодавство, стандарти з землеустрою та землевпорядкування і навіть методичні рекомендації. Слідуючи інституціональній теорії (*про що свідчить і практика*), формальні інституції землеустрою та землевпорядкування змінюються швидко. Наприклад, в Україні ці інституції зазнали докорінних змін за останні 15 років. Наступні сходинки ієрархії складових інституціонального

забезпечення більш стійкі до змін за наростаючою. В Україні проходить становлення регуляторних інституційних утворень (організацій). Визначається їх склад, структура, цілі та функції в інституціональному забезпеченні розвитку землеустрою та землевпорядкування. На сьогодні формально ця складова обмежується роботою інституційних утворень при Держгеокадастрі України. Однак неформально регуляторний вплив мають галузеві міністерства, податкове відомство та інші державні структури. На стадії формування знаходяться і організаційні структури з контролю виконання землевпорядних «правил гри». Існують складнощі у відповідності вимогам «зрілого» інституту землеустрою та землевпорядкування та у освітньо-просвітницькій його складовій (*установах освіти, науки, засобів масової спеціалізованої інформації*).

Формальні інститути, регуляторні, контролюючі і освітньо-просвітницькі організаційні утворення змінюються в результаті цілеспрямованих зусиль не стільки від внутрішнього, скільки від зовнішнього впливу, що особливо яскраво спостерігається в Україні. Однак найбільшу стійкість ці зміни матимуть, коли відбудуться зміни і в інших складових, особливо в неформальних інститутах – «в головах» землевпорядників і користувачів інформації про землекористування та земельні відносини. Однак неформальні інститути змінюються лише поступово, шляхом «малих приростів», різкі і радикальні зміни «зовнішніх» в ієрархії інститутів можуть викликати небажаний або навіть негативний ефект для розвитку неформальних інститутів і землевпорядної діяльності на підприємствах.

У сучасному світі складові інституції та інститутів взаємопов'язані і в комплексі впливають на функціонування і розвиток системи землеустрою. Не є винятком і Інститут землеустрою та землевпорядкування. Складові інституту землеустрою та землевпорядкування можна класифікувати і за особливостями витрат на його функціонування і розвиток (рис. 3.10).

Акцентуємо увагу на тому, що для розвитку інституції і інституту системи землевпорядкування витрачаються не тільки кошти на поліпшення законодавчо-нормативного забезпечення, їх організації, техніко-технологічне переозброєння, підвищення матеріального добробуту землевпорядників (*що вписується в систему трансформаційних витрат*), але і продукуються трансакційні витрати. Найбільш явними прикладами останніх є витрати на: пошук, збір та систематизація інформації про землю, земельні ділянки та права на них, землекористування, її внесення до державного земельного кадастру, оцінку вартості земельних ділянок та прав

**ЗЕМЛЕВПОРЯДКУВАННЯ В УКРАЇНІ:**  
**розвиток на засадах новітньої інституціонально-поведінкової теорії**

---

на них, штрафи під час перевірок з боку державних органів, підвищення кваліфікації, розробку або придбання методик та ін. Однак особливо важливими серед них є витрати на створення формальних інститутів через законодавчі ініціативи, розвиток професійних рухів і інше.

**Трансформаційні витрати на:**

- ▶ організацію землепорядного процесу;
- ▶ організацію виготовлення, погодження та затвердження землепорядної документації;
- ▶ створення бази даних інформації про земельні ресурси, земельні ділянки та права на них, землекористування, земельні відносини

**Трансакційні витрати на:**

- ◆ пошук, збір та систематизація інформації про землю, земельні ділянки та права на них, землекористування, її внесення до державного земельного кадастру, оцінку вартості земельних ділянок та прав на них;
- ◆ регулюючі, контролюючі та освітньо-просвітницькі інституціональні утворення;
- ◆ формальні інститути

Рисунок 3.10. Класифікація витрат на функціонування інституції та інституту системи землепорядкування

З вищевикладеного можна зробити висновок, що розвиток системи землепорядкування визначається взаємодією всіх складових інституціонального забезпечення. Ці складові знаходяться у певній ієрархії взаємодії. Для досягнення поставленої мети важливо поступово і цілеспрямовано змінювати всі без винятку складові інституціонального забезпечення. При цьому виняткову увагу слід приділяти внутрішнім складовим («ядру»), особливо політиці напрямів землепорядкування з метою екологізації та капіталізації землекористування і неформальним інститутам.

Різноманіття представників *користувачі інформації* (від державних чиновників, учених і до інвесторів) ми умовно об'єднуємо у неформальному інституті для спрощення і відводимо цій складовій визначальне місце в ієрархії інституціонального забезпечення розвитку землеустрою та землепорядкування. Важливо відзначити: представники цієї складової розуміють, що стан вітчизняного землеустрою та землепорядкування має незадовільний рівень і фактично інформаційно блокує проведення ефективних заходів для виходу України з таких криз як зміна клімату,



деградація земель, продовольча безпека. Цей інститут розуміє і те, що силами самих землевпорядників змінити ситуацію важко, адже ліквідація кризи в одній із ключових функцій управління земельними ресурсами та землекористуванням повинна бути також справою і управлінців, і політиків всіх рівнів [94].

Наприклад, в умовах проблем зміни клімату, посилення деградації земель, політика щодо розроблення землевпорядної документації має бути направлена на територіально-просторове планування використання і охорони земель та інших природних ресурсів. Разом з тим, за дослідженнями І. Колганової [29] у період з 2002 по 2008 рік, частка розроблених проєктів землеустрою щодо створення нових та впорядкування існуючих землеволодінь і землекористувань сільськогосподарських підприємств, фермерських та селянських господарств становила – 0,64 % (17702 шт.), а проєктів землеустрою, що забезпечують еколого-економічне обґрунтування сівозміни та впорядкування угідь, було розроблено менше 0,01 % (116 шт.). Схем землеустрою щодо обґрунтування використання та охорони земель адміністративно-територіальних утворень – менше 0,01 % (201 шт.). Фактично землевпорядні роботи звелися до розробки проєктів землеустрою щодо відведення земельних ділянок та технічної документації із землеустрою стосовно складання документів, які посвідчують право на земельну ділянку: за період з 1991 по 2001 рік вони займали найбільшу частку розробленої документації із землеустрою – 86,25 %, з 2002 по 2012 рік – 81,25 %, а з 2013 по 2019 рік зменшилися до 42 % (рис. 3.11, 3.12, 3.13 та табл. 3.3) [28, с. 161]. Як показує аналіз за роки земельної реформи землеустрій та землевпорядкування в основному було зосереджене перерозподілі земель (*розроблення проєктів землеустрою щодо відведення земельних ділянок та технічної документації із встановлення їх меж, 95 % в 2019 р.*). Землевпорядна документація щодо територіально-просторового розвитку землекористування, яка б була направлена на екологізацію землекористування майже не розроблялася (0,01 %).

## ЗЕМЛЕВПОРЯДКУВАННЯ В УКРАЇНІ: розвиток на засадах новітньої інституціонально-поведінкової теорії

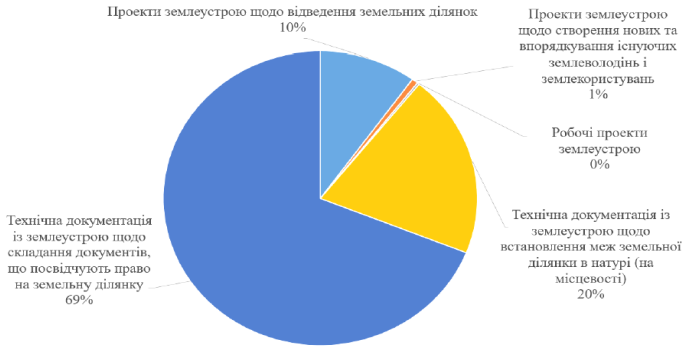


Рисунок 3.11. Стан виконання землепорядних робіт у розрізі видів землепорядної документації в 2002 р.

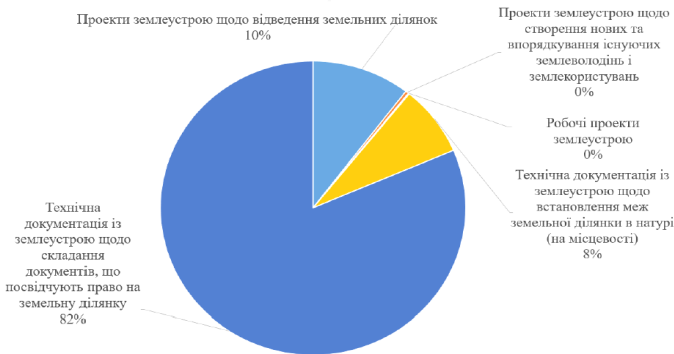


Рисунок 3.12. Стан виконання землепорядних робіт у розрізі видів землепорядної документації в 2012 р.

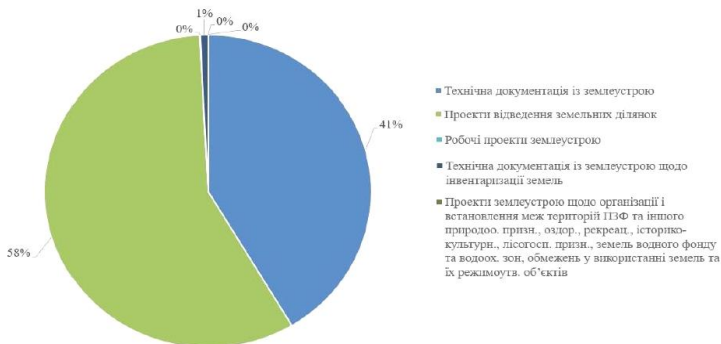


Рисунок 3.13. Стан виконання землепорядних робіт у розрізі видів землепорядної документації в 2019 р.

Таблиця 3.3 – Стан виконання землепорядних робіт у розрізі видів землепорядної документації станом на 30.12.2019 р.

№ п. - п.	Види документації із землеустрою	Кількість, штук	%
1	Проекти землеустрою щодо організації і встановлення меж територій природно-заповідного фонду та іншого природоохоронного призначення, оздоровчого, рекреаційного, історико-культурного, лісгосподарського призначення, земель водного фонду та водоохоронних зон, обмежень у використанні земель та їх режимуютьорюючих об'єктів	25	0,01
2	Проекти землеустрою щодо приватизації земель державних і комунальних сільськогосподарських підприємств, установ та організацій	385	0,02
3	Проекти землеустрою щодо відведення земельних ділянок	968863	57,66
4	Проекти землеустрою щодо впорядкування території для містобудівних потреб	117	0,01
5	Проекти землеустрою, що забезпечують еколого-економічне обґрунтування сівозмінні та впорядкування угідь	123	0,01
6	Проекти землеустрою щодо організації території земельних часток (паїв)	1569	0,09

1	2	3	4
7	Робочі проекти землеустрою	1032	0,06
8	Технічна документація із землеустрою щодо встановлення (відновлення) меж земельної ділянки в натурі (на місцевості)	637790	37,95
9	Технічна документація із землеустрою щодо встановлення меж частини земельної ділянки, на яку поширюються права суборенди, сервітуту	3628	0,22
10	Технічна документація із землеустрою щодо поділу та об'єднання земельних ділянок	53908	3,21
11	Технічна документація із землеустрою щодо інвентаризації земель	12908	0,76
<b>Разом</b>		<b>1680348</b>	<b>100</b>

Джерело: складено автором за інформацією Держгеокадастру України

Відповідно, можна констатувати, що визначені законом України «Про землеустрій» *основні завдання землеустрою*: «реалізація політики держави щодо науково обґрунтованого перерозподілу земель, формування

**ЗЕМЛЕВПОРЯДКУВАННЯ В УКРАЇНІ:  
розвиток на засадах новітньої інституціонально-поведінкової теорії**

раціональної системи землеволодінь і землекористувань з усуненням недоліків у розташуванні земель, створення екологічно сталих ландшафтів і агросистем; організація територій сільськогосподарських підприємств із створенням просторових умов, що забезпечують еколого-економічну оптимізацію використання та охорони земель сільськогосподарського призначення, впровадження прогресивних форм організації управління землекористуванням, удосконалення співвідношення і розміщення земельних угідь, системи сівозмін, сінокосо- і пасовищезмін; розробка системи заходів зі збереження і поліпшення природних ландшафтів і т.п.» [57], **не виконуються**.

Отже, стан неформальних землевпорядних інституцій та інститутів України характеризується досить незначним приростом змін у порівнянні з зовнішніми (формальними) складовими інституціонального забезпечення розвитку системи землевпорядкування. Так, на жаль, в Україні за період незалежності на урядовому рівні не прийнято жодного програмного документу з розвитку землеустрою та землевпорядкування.

Використовуючи методичний підхід В.М. Жука до аналізу інституціонального забезпечення [19] в табл. 3.4 приведено характеристику існуючого стану інституціонального забезпечення розвитку землеустрою та землевпорядкування в Україні. Отже, можна говорити про відсутність в Україні комплексних програмних документів з розвитку землеустрою та землевпорядкування, що відповідають сучасній економічній теорії.

Таблиця 3.4 – Інституціональне забезпечення розвитку землеустрою та землевпорядкування в Україні

№ п/п	Складові інституціонального забезпечення розвитку землеустрою та землевпорядкування	Постанови КМУ	Інші нормативні документи (розпорядження КМУ, накази міністерств і відомств)
1	<b>Формальні інститути</b> (законодавство та ін.): 1.1. Запровадження міжнародних підходів і адаптація під директиви ЄС 1.2. Адаптація під особливості національних інституцій 1.3. Контроль дотримання законодавства та стандартів	-  +  -	+  -  -

	1.4. Формування порядків землевпорядного процесу всіх видів документації із землеустрою	+	-
	<b>Стандарти:</b> 1.5. Створення системи державних і галузевих стандартів на основі концепції їх гармонізації на міжнародному рівні	+	+
2	<b>Регуляторна інституціональна складова:</b> 2.1. Розвиток інституції землевпорядкування, зокрема, територіально-просторового планування розвитку землекористування; 2.2. Розвиток державного регуляторного забезпечення 2.2. Розвиток методологічного впливу і державного та самоврядного контролю	+	+
3	<b>Контролююча інституціональна складова</b>	-	-
4	<b>Виховні інституціональні складові:</b> 4.1. Загальні декларації значущості професійних об'єднань 4.2. Підтримка становлення професійних об'єднань землевпорядників	+	+
5	<b>Складова освіти, науки і професійної інформатизації, у т.ч.:</b> 5.1. Загальні декларації значущості 5.2. Програмні заходи з розвитку і підтримки науки і освіти	+	+
6	<b>Неформальні інститути, у т.ч.:</b> 6.1. Формування бажаних змін в інституті професійних землевпорядників 6.2. Заходи з посилення іміджу і статусу землевпорядника 6.3. Відповідальність і місія землевласника, управлінця у розвитку землеустрою та землекористування 6.4. Відповідальність і місія користувачів інформації за розвиток землеустрою та землекористування	-	-

**ЗЕМЛЕВПОРЯДКУВАННЯ В УКРАЇНІ:**  
розвиток на засадах новітньої інституціонально-поведінкової теорії

Використовуючи методологію В.М. Жука аналізу інституціонального забезпечення [19] та враховуючи класифікацію та ієрархію складових інституціонального забезпечення у сфері землеустрою та землевпорядкування в табл. 3.5 приведено модель інституціонального середовища розвитку землеустрою і землевпорядкування (*класифікація, ієрархія і взаємодія складових*). Вона визначає де внутрішні складові і система в цілому існують і розвиваються за законами філософії.

Таблиця 3.5 – Модель інституціонального середовища розвитку землеустрою і землевпорядкування (*класифікація, ієрархія і взаємодія складових*) [98]

	<b>Шлях руху I ↓</b>
<b>1. Неформальні інститути та інституції</b> ( <i>те що в «головах людей», стійкі соціокуль-турні психотипи</i> )	1.1. Професійні землевпорядники та оцінювачі земельної власності 1.2. Землевласники та землекористувачі 1.3. Користувачі земельно-кадастрової інформації
<b>2. Професійні землевпорядні організації</b>	2.1. Всеукраїнська громадська організація «Спілка землевпорядників України», асоціації землевпорядних організацій та оцінювачів тощо
<b>3. «Виховні» інституціональні утворення</b> ( <i>методичні та інформаційні</i> )	3.1. Наука 3.2. Вища освіта 3.3. Професійні землевпорядні видання, проекти
<b>4. Землевпорядні структурні підрозділи в установах та організаціях</b>	4.1. Земельна політика 4.2. Організаціо-управлінські структури органів виконавчої влади, місцевого самоврядування тощо 4.3. Методичне забезпечення 4.4. Організаційно-технічне забезпечення
<b>5. Регуляторні інституціональні утворення</b>	5.1. Регулятори загального призначення ( <i>КМУ та ін.</i> ) 5.2. Регулятори галузевого призначення ( <i>Держгеокадастр України та ін.</i> ) 5.3. Регулятори професійного призначення ( <i>саморегулівні організації у сфері землеустрою та оцінки земель</i> )
<b>6. Формальні інституції («правила гри»)</b>	6.1. Законодавство ( <i>кодекси, закони, методики, порядки тощо</i> ) 6.2. Концепції, Програми 6.3., Інструкції, Стандарти, 6.4. Методичні рекомендації, землевпорядна політика галузевих регуляторів, тощо
	<b>Шлях руху II ↑</b>

Виходячи з теоретичного базису природи змін, ця ієрархія визначає філософію інституціонального забезпечення функціонування і розвитку інституції і інституту землеустрою та землевпорядкування. Інституціональне середовище землеустрою та землевпорядкування існує «у єдності і боротьбі» його складових [98]. Незважаючи на «першість» (табл. 3.3, шлях руху I) неформальних інституцій та інститутів в ієрархії, їх визначальний вплив на всі інші складові, формальні інституції і інституційні утворення (організації) не менш впливові і важливі для системи. У період реформ особливу увагу слід звертати на необхідність змін у регуляторних інституційних утвореннях (табл. 3.3 шлях руху II), стимулюючи їх ефективну самоорганізацію і розширення суб'єктів методологічного впливу (особливо регуляторів галузевого та професійного секторів). Важлива організація роботи і контролюючої складової, яку в Україні ще потрібно переорієнтувати на інституціональне забезпечення розвитку землеустрою та землевпорядкування. У цій складовій вбачається участь і об'єднання зусиль і регуляторів загального, галузевого та професійного призначення, поряд з інституцією землеустрою та організаціями державного регулювання і контролю. До галузевих регуляторів належать галузеві міністерства і відомства, які мають визначальний вплив на розвиток вітчизняної економіки. Наприклад, безперечним є зарахування до цієї складової Міністерства аграрної політики та продовольства України, адже з цією галуззю Україна позиціонує себе у глобальному світі, а її частка у вітчизняному ВВП є значною, а в структурі експортного потенціалу – майже третину.

Об'єднання в одну «освітньо-просвітницьку» складову інститутів науки, освіти і професійного інформаційного забезпечення мотивуються їхнім тісним взаємозв'язком і взаємною доповнюваністю. Важливими в ієрархії є професійні землевпорядні організації. Останні відповідають за встановлення і виконання їх членами етичних і професійних вимог і є важливим індикатором зрілості інституту землеустрою та землевпорядкування. Землевпорядна діяльність (структурні підрозділи) на підприємствах, організаціях та в установах – важливий сегмент інституту землеустрою та землевпорядкування. Його розташування на вершині ієрархії пояснюється більшою, ніж інших складових, залежністю від неформального інституту. Таким чином, інститут землеустрою та землевпорядкування розділений на складові, які одночасно самостійні і взаємозалежні у системі. У єдності і боротьбі ці складові забезпечують не тільки функціонування, але, що більш важливо, і розвиток землеустрою та землевпорядкування. Пропонована філософія інституціонального кругообігу і взаємодії формує новий погляд на

систему землеустрою, її розвиток, забезпечує наукову основу визнання і функціонування інституції та інституту землеустрою та землепорядкування у сучасних соціально-економічних просторах. Визначальною передумовою затребуваності та значущості вітчизняного землеустрою та землепорядкування у національному і глобальному просторі є наявність його дієвого інституціонального забезпечення. Вирішенню цієї проблеми має сприяти прийняття урядових програм і концепцій, що складно без базових теоретичних розробок інституціонального забезпечення реформи управління земельними ресурсами та землекористуванням. Важливо при підготовці програмних документів і змін до законодавчих актів враховувати розвиток усіх складових системи. Особливо – неформальних інститутів, їх зобов'язань та місії, розуміючи, що останні менш схильні до реформування, але при цьому є визначальними у системі. Для того щоб змінити або реформувати інституціональне середовище, необхідно реформувати усі його складові, особливо ті, які займають вище місце в інституціональній ієрархії. Ось чому реформи зі створення дієвого інституціонального забезпечення землеустрою та землепорядкування зазвичай вимагають не одиничних, а комплексних зусиль, що в Україні не простежується. Виявлені особливості та закономірності функціонування і розвитку інституту землеустрою та землепорядкування можуть мати й іншу інтерпретацію у програмних документах. Так, у Концепції розвитку землеустрою та землепорядкування складові їх інституціонального забезпечення згруповані нами у чотири напрямки:

- ✚ заходи з реалізації законодавчо-регуляторних завдань (*формальні інститути («правила гри»*);
- ✚ методологічні заходи (*завдання регуляторних інституцій*);
- ✚ методичні заходи (*завдання інституцій науки, освіти і пропаганди*);
- ✚ заходи щодо формування професії (*інституції професійного забезпечення та неформальні інститути «в головах людей»*).

При цьому важливим є дотримання філософії взаємодії і ієрархії значущості усіх складових впливу на розвиток землеустрою та землепорядкування, що і є визначальним для такого роду державних документів. Таким чином, розвиток землеустрою та землепорядкування базується на складній системі інституціонального забезпечення [98; 19].



### 3.3. Теорія в діалектиці землевпорядної діяльності

Будь-яка діяльність базується і розвивається на знаннях, які не тільки дозволяють вирішувати професійні завдання, але і стимулюють ґрунтовне вдосконалення її теорії завдяки науковим дослідженням. Тому важливо уточнити роль теорії в діалектиці землевпорядної діяльності та обґрунтувати інституціональний тренд на збагачення її функцій, предмета і об'єктів. При вирішенні певних завдань для науки важливою є наявність фундаменту сформованих стійких, логічно побудованих міркувань і доказів, що дають пояснення досліджуваних явищ. Такий базис знань і є теорією досліджуваного питання. Філософський енциклопедичний словник визначає теорію як комплекс поглядів, уявлень, ідей, спрямованих на використання і пояснення будь-якого явища [107]. На думку Т. Парсонса, *«Теорія є організованою сукупністю логічно взаємопов'язаних узагальнених понять емпіричного походження»* [132]. *«Теорія»* у перекладі з грецької мови означає *«творче дослідження»*. *Теорія* – вища форма наукового пізнання, яка дає цілісне і системне відображення закономірних і істотних зв'язків у певній сфері діяльності. Наука не може існувати без теорії, так само як і теорія є науково обґрунтованим міркуванням або доказом. Теорія науки у філософській інтерпретації має на увазі три аспекти – онтологічний (*пов'язаний із сутністю досліджуваного об'єкта*), гносеологічний (*пов'язаний із процесами пізнання об'єкта через виділення предмета вивчення*) і методологічний (*пов'язаний із обґрунтуванням підходів, принципів, шляхів наукового процесу*) [54]. Звідси висновок: людські знання, практика постійно збагачуються науковою діяльністю за допомогою розвитку теорій. Не є винятком із цього правила знання, практика, теорія і наука з землеустрою та землевпорядкування. З огляду на тісний взаємозв'язок практики, теорії і науки як складових тієї чи іншої професії, їх ієрархічний взаємозв'язок при вирішенні проблем розвитку будь-якої людської діяльності можна уявити пірамідально (рис. 3.14).



Рисунок 3.14. Логічно-змістовна схема взаємозалежності практики, теорії і науки

Практичні знання є базою, фундаментом тієї чи іншої людської діяльності. У міру розвитку знання знаходять стійкі ознаки, орієнтири у вигляді теорії. У землевпорядній професії володіння теорією відіграє вирішальну роль, особливо в сучасному земельному та інформаційному укладі. Так, А.М. Третяк вказує, що ефективне наукове забезпечення розвитку землеустрою та землевпорядкування має визначатися не стільки дослідженнями теоретичної схоластики типу «предмет, метод, форми», скільки потребою наукового забезпечення вирішення проблем, що належать до практичної економічної, екологічної або соціальної діяльності у сфері управління земельними ресурсами та землекористуванням людства, держави або землекористувачів [94].

Розглянемо, як «проростали» в Україні основні напрямки неінституціональних досліджень.

1. Теорія прав власності є важливою для нашої економіки в аспекті аналізу приватизації, її наслідків та формування ринкових інститутів. В Україні з кінця 90-х різко зростає інтерес до інституційних проблем економіки. Дослідницька програма інституціоналізму, яка на початку та в середині 90-х перебувала на периферії наукових інтересів українських учених, стає одним із домінуючих напрямків сучасної економічної теорії в Україні. Популярність Хайека, Мізеса, Фрідмана змінюється на популярність інституціоналістів (Коуза, Норта, Вільямсона та ін.). Це виявилось у різкому зростанні числа монографій, дисертацій, наукових статей, присвячених цій проблемі.

2. Теорія трансакційних витрат широко обговорюється українськими економістами. На жаль, великим недоліком обговорення є надто широке трактування цього поняття українськими економістами. Найбільшою популярністю користується, мабуть, теорія трансакційних витрат. Дане дослідницький напрямок пов'язано насамперед із роботами С.І. Архієєва. Автор аналізує поняття та класифікацію трансакційних витрат, їх економічну роль, взаємозв'язок з ефективністю виробництва та ринковою рівновагою.

3. Економіка організації розвивалася в Україні також дуже активно.

4. Такий напрямок неінституціональних досліджень як теорія громадянського вибору відомий в Україні, мабуть, найкращий за інших. Ціла низка досліджень пов'язана з аналізом впливу інститутів на економічну поведінку. Особливий інтерес дослідників викликають проблема співвідношення та взаємодії формальних та неформальних інститутів у перехідній економіці України.

5. Економіко-правовий напрямок неінституціональних концепцій представлений у працях українських економістів у своїх обох модифікаціях - як вивчення впливу правових норм на розвиток легального, офіційного бізнесу, так і аналізом незаконної, кримінальної діяльності. Економіко-правовий напрямок розвивається головним чином у напрямку аналізу проблем тіньової (нелегальної) економіки. Водночас оригінальних досліджень у галузі розподілу прав власності, виконаних у неінституційному ключі, небагато.

Відносно слабо представлені в українській науковій літературі такі напрямки, як теорія громадського вибору, інституційна теорія держави, конституційна економіка. Отже, інституційний напрямок в Україні перебуває на стадії становлення. Звідси неминучі, але цілком переборні згодом «хвороби зростання». Це виражається, зокрема, у не зжитому до кінця «учнівському» характері низки публікацій, відсутності узагальнюючих робіт у галузі інституційної теорії, а також навчальних посібників, присвячених систематичному викладу інституційного підходу. У сфері землевпорядної науки ця праця є першою а тому формування теорії розвитку системи землевпорядкування є фундаментом його практичної і наукової діяльності – сукупністю базових положень професії.

На рис. 3.15 приведено логічно-змістовну схему діалектики землевпорядкування як науки та професійної діяльності.

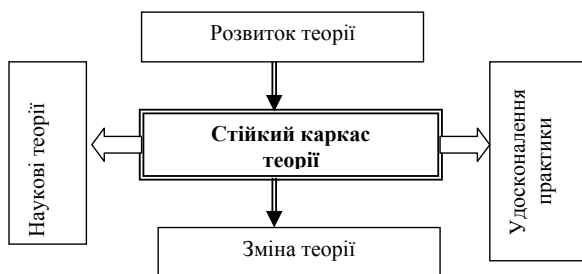


Рисунок 3.15. Логічно-змістовна схема діалектика землевпорядкування як науки та професійної діяльності

На наш погляд, *землевпорядна складова соціально-поведінкової науки, має слабку теоретичну версію*. В інституціональній теорії землеустрою та землевпорядкування ми розглядаємо землевпорядну діяльність як один із соціально-економічних та екологічних інституцій, складовими яких є і

наукові співтовариства (*школи*). Самоствердженням інституцій, наукових шкіл, як вважає А.М. Третяк, має стати кількість і якість вирішених ними проблем, що характеризує як науковий прогрес, так і доцільність функціонування наукових шкіл.

Настав час говорити і про роль землеустрою та землепорядкування, і особливо територіально-просторового планування розвитку землекористування, у подоланні економічних, соціальних і екологічних проблем, про їх роль в освоєнні інноваційних моделей розвитку сталого (збалансованої) землекористування.

З вищевикладеного слідує кілька **висновків** [94]:

✚ теорії землеустрою та землепорядкування забезпечують ефективність практики землепорядної діяльності, її нормативно-правового регулювання. Однак в сучасних умовах теорія необхідна землепорядному інституту і для досягнення більшої ефективності у вирішенні зовнішніх проблем, які постають перед землеустроєм та землепорядкуванням у зв'язку із розвитком соціально-економічної та екологічної сфер;

✚ землеустрій та землепорядкування має і буде формувати різні теорії, які на тій чи іншій стадії соціально-економічного і екологічного розвитку повинні адекватно відповідати запитам і вирішувати назрілі проблеми [94].

Інституція землеустрою та землепорядкування, їх наукові школи (*як свосерідні інституції*), нерозривно пов'язані і залежать від інституціонального середовища, в якому вони сформовані і розвиваються. Це означає, що інституція землеустрою та землепорядкування не діє сама по собі, вона підлягає більшому, ніж нам здається, зовнішньому впливу, і головним завданням землеустрій є не стільки розподіл (перерозподіл) земель з метою забезпечення більш ефективного їх використання, скільки вирішення задач, що виникають у процесі управління земельними ресурсами та землекористуванням, державою і навіть світовою економікою [98; 19].

У зв'язку з вищевикладеним виникає **запитання**: як можуть запити інституціонального середовища впливати на наукову і практичну складові землепорядної діяльності? На нашу думку, справедливим буде твердження, що теорії землеустрою та землепорядкування народжуються з інституціональних запитів, які існують у той чи інший час. Саме так пояснюється історичне різноманіття теорій землеустрою та землепорядкування і шкіл, доречність зміни (оновлення) парадигм землеустрою та землепорядкування [75, 77, 80, 81, 82, 87, 99, 100, 101].

У зв'язку з цим виникає необхідність пошуку нової наукової платформи вдосконалення теорії землеустрою та землевпорядкування. Нову теорію землеустрою та землевпорядкування посилив би зв'язок з теоріями суміжних спеціалізацій економічної науки. Така платформа повинна формуватися на засадах *«землевпорядного імперіалізму»* (подібно до «економічного імперіалізму», оскільки сьогодні професійні землевпорядники слабо впливають на розвиток системи землевпорядкування. Інституціоналізм є сьогодні єдиною економічною теорією, яка пов'язує фундаментальні поняття економічної теорії з соціально-економічною поведінкою людини у реальному житті і претендує на пояснення не тільки економічних, а й соціальних, і політичних форм поведінки. Ще у 1935 р. Л. Роббінс визначив економічну науку як науку, що вивчає людську поведінку. Тому різноманітні явища соціального життя і будь-які форми людської поведінки давно є в інституціоналізмі об'єктом економічного аналізу [129]. Таким чином, одне з головних завдань інституціональної теорії землеустрою та землевпорядкування полягає в оцінці впливу інституціональних явищ і процесів на землевпорядну діяльність. Важливим є послідовне орієнтування тактики і стратегії розвитку інституції та інституту землеустрою і землевпорядкування на забезпечення довіри, стабільності, взаєморозуміння і керованості соціально-економічних та екологічних просторів, реалізацію концепції сталого розвитку.

Інституціональна теорія науково обґрунтовує нову роль землеустрою як важливого соціально-економічного та екологічного інституціонального середовища, що на практиці збагачує його функції, предмет, об'єкти, змінює статус професії і землевпорядників. Це багато чого вартує. Змінюється і статус землевпорядної спеціалізації в економічній науці, що теж важливо [89, 90].

В цьому зв'язку, зупинимося на сутності понять *«землеустрій»*, *«землевпорядкування»*, *«планування використання земель»*.

Інституціональна теорія розвитку системи землевпорядкування у широкому розумінні націлює професію землевпорядника на участь у вирішенні проблем «максимізуючої поведінки – невизначеності економічного середовища – «платності трансакційних витрат на земельну інформацію» і, відповідно, на розвиток інституцій і інститутів. У нашому дослідженні модель розвитку інституціональної теорії системи землевпорядкування (*сутність нової теорії*) представлена на рис. 3.16, що ілюструє угруповання інституцій відповідно з авторською концепцією дослідження їх впливу на процес розробки рішень та вибір відповідних інструментів.

## ЗЕМЛЕВПОРЯДКУВАННЯ В УКРАЇНІ:

розвиток на засадах новітньої інституціонально-поведінкової теорії



Рисунок 3.16. Логічно-змістова модель розвитку інституціональної теорії системи землевпорядкування (*сутність нової теорії*)

Одним із стимулів розвитку інституціональної теорії системи землевпорядкування є певна «розмитість» методології дослідження у багатьох роботах українського інституціоналізму та використання описових методів аналізу. Звідси близькість методології пострадянського інституціоналізму, що нерідко зустрічається, до традиційного інституціоналізму, навіть за декларованої прихильності до неоінституційного спрямування. Інституціональна теорія «землевпорядкування» відрізняється від класичних теорій «землевпорядкування» прерогативою внутрішнього наповнення потенціалу землевпорядної діяльності інституціональними факторами і його зовнішнім позиціонуванням як важливого соціально-економічного інституту. На рис. 3.17 приведено логічно-змістовну модель інституціональної теорії в діалектиці із землевпорядною діяльністю.

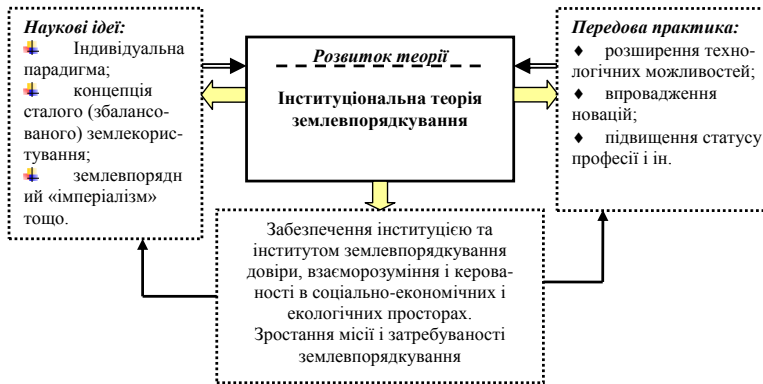


Рисунок 3.17. Логічно-змістовна модель інституціональної теорії в діалектиці землепорядної діяльності

У відносинах людини з біосферою і простором, у якому вона живе, відбулися корінні і, можливо, незворотні зміни. За минуле сторіччя, особливо останнє його чверть, незмірно підсилилося вторгнення людини в природний порядок речей у природі, що передбачає настання нової епохи в історії людства, ймовірно більш швидкоплинної і революційної, чим можна собі представити. Створюється враження, що люди свідомо, у масштабі планети, заміняють розумне планування і контрольоване управління землекористуванням, його стихійністю і роблять це в такому швидкому темпі й у такому глибокому ступені, яких не знала раніше історія людства, і об'єктивно вже найближчим часом стикнуться з неймовірними труднощами. Це обумовлює прискорений розвиток інституціональної теорії системи землепорядкування.

#### 3.4. Інституціонально-поведінкова парадигма розвитку землепорядкування

Розвиток землепорядкування характеризується зміною основних критеріїв та умов його існування залежно від конкретних соціально-економічних та екологічних передумов. Дослідники по-різному уявляють періодизацію розвитку землепорядкування як науки і професії та виділяють пріоритети його сучасного стану. Критерієм періодизації розвитку землепорядкування є формування наукових парадигм, які визначаються зміною теоретичних і методологічних передумов. Термін «*парадигма*» у філософію науки вперше ввів позитивіст Г. Бергман. Однак пріоритет у його

використанні і поширенні належить Т. Куно, який в книзі «Структура наукових революцій», виданої зазначав, що парадигма – це «*визнані всіма науковими досягненнями, які протягом певного часу дають науковій спільноті модель постановки проблем і їх вирішення*» [32]. Т. Кун зазначає можливості виділення двох основних аспектів парадигми: епістемічного і соціального. В епістемічному плані парадигма – це сукупність фундаментальних знань, цінностей, переконань і технічних прийомів, які виступають як зразок наукової діяльності. А в соціальному плані парадигма характеризується через конкретне наукове співтовариство, цілісність і кордони якого вона визначає [32]. Зміна парадигми, на думку Т.Куна, здійснюється за допомогою наукових революцій, що пов'язано зі свосрідним перемиканням наукового співтовариства на нову систему світогляду і цінностей. О. Ананьїн виділяє дві основи парадигми – онтологічну і методологічну. Зокрема, на його погляд «*Онтологічна складова наукової парадигми відображає реальне в даному науковому товаристві уявлення про об'єкт пізнання; друга її складова – методологічна – дає образ самої науки, або уявлення про те, які методи і результати пізнавальної діяльності дійсно претендують на статус наукових*» [1]. У перекладі з грецької «*paradeigma*» означає: «*para* – біля, проти, майже, а «*deigma*» – зразок, приклад, іншими словами, те, що існує біля зразка, але нібито всупереч йому, причому майже те ж, що і зразок, але все ж самодостатнє. Найближчими синонімами такого значення є поняття «абсолютні передумови» і «ідеали природного порядку». До початкового значення цього поняття Ю. Ганошенко додає розуміння парадигми як моделі постановки проблеми та її подальшого вирішення [14].

Енциклопедичне розуміння поняття «*парадигма*» включає різні аспекти визначень: філософський, соціологічний, загальнонауковий. Так, у «Філософському енциклопедичному словнику» парадигма визначається як: «1) поняття, яке використовується в античній та середньовічній філософії для характеристики взаємин духовного і реального світу, 2) теорія (або модель постановки проблем), прийнята за зразок вирішення дослідницьких завдань» [49]. Великий тлумачний словник української мови містить визначення парадигми як сукупності філософських, загальнотеоретичних і метатеоретичних основ науки; системи уявлень, характерної для визначення етапу розвитку науки, культури, суспільного життя; той чи інший приклад або показовий випадок концепції чи теоретичного підходу [7].

В «Енциклопедичному соціологічному словнику» парадигма визначається як «сукупність філософських, загальнотеоретичних і методологічних основ науки» [46].



В Україні вперше у землеустрій поняття парадигми ввів А.М. Третяк. Він виділив в теорії землеустрою *дві парадигми: біхевіористичну*, яка вивчає способи впливу, землевпорядні дії на поведінку спочатку землекористувачів, а через них – і на використання земель у господарській діяльності [71] та *процесуальну*, яка зосереджена на вивченні землевпорядного процесу як нової складової системи землеустрою [76]. А.М. Третяком запропоновано під *землевпорядною процедурою* розуміти сукупність визначених законом норм, які регулюють послідовність, можливі варіанти поведінки суб'єктів землеустрою, загальні і конкретні умови вчинення землевпорядних дій, а також права і обов'язки суб'єктів землевпорядного процесу при здійсненні тих чи інших дій. Під *землевпорядним процесом*, як новою складовою системи землеустрою, розуміти юридично-економічну діяльність уповноважених осіб, яка здійснюється відповідно до визначеної законом процедури та інших вимог законодавства України із захисту і охорони безспірних земельних прав та інтересів як фізичних, юридичних осіб, так і держави [76].

Таким чином, вищевикладений, далеко не повний огляд уявлень вчених про парадигми землеустрою, свідчить як про етапи розвитку нашої науки, так і про об'єктивну основу появи її нових трактувань, у тому числі за результатами усвідомлення того, що *землеустрій* – це не тільки *сукупність соціально-економічних та екологічних заходів а і організаційні, правові та інженерно-технічні дії, що спрямовані на регулювання земельних відносин та раціональної організації території адміністративно-територіальних утворень, суб'єктів господарювання. Інституціональна теорія*, пояснюючи стан і перспективи розвитку землеустрою, в основу всього ставить неформальні інститути.

У випадку, коли в рамках існуючих теоретичних постулатів наукова інституція не може ефективно вирішувати поставлені перед нею питання, необхідна зміна її парадигми. За Бронфенбреннером і Меттом, найбільших успіхів економічна наука досягає, коли попередні парадигми повністю не відкидаються, коли парадигми не змінюють одна одну миттєво, а взаємозбагачуються [31]. Відповідно, еволюція землевпорядкування обумовлює формування нової його парадигми, яка здатна вирішувати назрілі завдання і проблеми. Використовуючи методологічний підхід В.М. Жука до еволюції парадигм [19] на рис. 3.18 приведено логічно-змістовну схему еволюції парадигм землевпорядкування.

## ЗЕМЛЕВПОРЯДКУВАННЯ В УКРАЇНІ:

розвиток на засадах новітньої інституціонально-поведінкової теорії

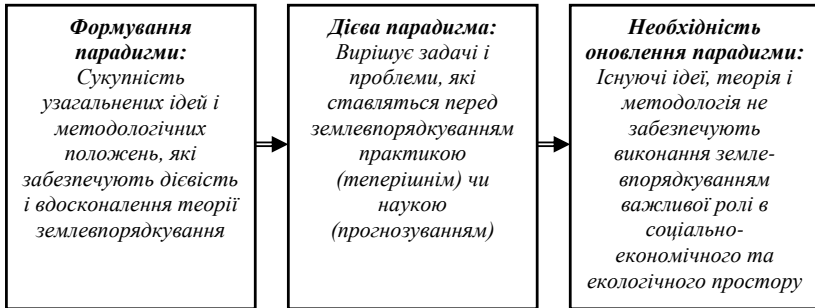


Рисунок 3.18. Логічно-змістовна схема еволюції парадигм землевпорядкування

**Зовнішньою причиною** необхідності оновлення парадигми землевпорядкування слугує зміна запитів від соціально-економічного або екологічного середовища, яке постійно розвивається. Глобалізація економіки, зміна клімату та інші явища призвели до появи нових інституцій та інститутів, не кажучи вже про інституціональні утворення. Прикладом формальних інституцій є Директиви ЄС та ін. Ці зміни носять не революційний, а еволюційний характер, що пов'язано з інституціональними змінами у глобальній економіці, новими соціальними, екологічними вимогами і стандартами. З **іншого (внутрішнього) боку**, зростаючі професійні навички землевпорядників, науково-технічний прогрес у технологічному забезпеченні методів збору інформації про об'єкти землеустрою, землевпорядного проектування дозволяють землевпорядній професії розширити кількість і якість інформаційних пропозицій. Останнє сприяє зростанню ефективності землекористування, проте ледь встигає (*швидше не встигає*) сповна задовольняти запити, так як зміни складного соціально-економічного та екологічного середовища вимагають від землевпорядкування вже більшого, а «рамки» теорії і практики такої можливості не дають.

**Необхідними умовами оновлення землевпорядної парадигми, є:**

1) Розширення інформаційного забезпечення різних соціальних груп за межі суб'єктів землекористування. Це обумовлює перегляд поглядів учених-землевпорядників і інших користувачів інформації щодо місця і ролі землеустрою та землевпорядкування як в економіці, так і в соціально-економічному і екологічному просторі.

2) Позичювання землевпорядкування, яке об уособлює територіально-просторове планування розвитку землекористування, землеустрій та землевпорядкування, із інституцією, яка знижує ризики невизначеності у соціально-економічному та екологічному середовищі за допомогою формування специфічного (*найбільш достовірного*) інформаційного поля.

**Система землевпорядкування**, яка є складовою соціально-економічного простору відповідає основоположним вимогам до інституцій (за Д. Норт) – і в цьому сутність **його нової парадигми**. Однак у середовищі вчених землевпорядників інституціоналізації системи землевпорядкування не приділено достатньо уваги.

Успішне функціонування соціально-економічної інституції залежить від того, чи відповідає вона певним загальним вимогам. Перш за все мова йде про необхідність чіткого визначення цілей, кола завдань, дій, які вона буде забезпечувати. На думку В.М. Жука [19], «якщо функція інституції визначена нечітко, вона не може без конфліктів включитися в глобальну систему інституцій даного суспільства і буде наштовхуватися на різні протидії». Важливо, щоб вона раціонально організовувала діяльність.

Використовуючи логічний підхід В.М. Жука до формування складових основних положень інституціональної парадигми бухгалтерського обліку [19] відмітимо, що **інституціональна парадигма** теж розглядає **землевпорядкування** глибше і ширше, ніж традиційні уявлення про нього, зокрема, **як важливу соціально-економічну і екологічну інституцію**. На рис. 3.19 приведено логічно-змістовну схему сутності основних положень інституціональної парадигми землевпорядкування. Вона характеризує три базові підходи:

1) **основні положення нової інституціональної парадигми землевпорядкування не суперечать, а базуються на фундаментальних знаннях попередніх парадигм** (рис. 3.19 (1)).

2) **нові об'єкти дослідження**. В інституціональній парадигмі ми зазначимо, що землевпорядкування уже давно в окремих європейських країнах і, що найголовніше, безперервно виконує функції важливого соціально-економічної і екологічної інституції, забезпечуючи у складному середовищі довіру, розуміння і керованість [102]. Зростання статусу та ролі системи землевпорядкування нова парадигма пов'язує з розвитком її інституціональних складових. Серед головних є її неформальні і формальні інституції, а також інституціональні утворення, які формуються і розвиваються під їх впливом. До останніх входять і організації, що забезпечують науку і практику професії (в т.ч. і ті, що забезпечують

**ЗЕМЛЕВПОРЯДКУВАННЯ В УКРАЇНІ:**  
**розвиток на засадах новітньої інституціонально-поведінкової теорії**

---

використання методів, земельної політики, підтримуючих технологічних платформ та ін.) (рис. 3.19. (2)). Результатом нового етапу наукового пізнання є класифікація, ієрархія і взаємодія інституціональних складових землевпорядкування (див. пояснення до табл. 3.5).

3) **нова ідеологія:** інституціональна теорія розвитку системи землевпорядкування прогнозує підвищення статусу землевпорядкування і землевпорядників на всіх рівнях соціально-економічного та екологічного простору (мікро-, макро- і мезо) (рис. 3.19 (3)). Нова парадигма розширює і поглиблює предмет і об'єкти землевпорядкування, підвищує його статус в суспільстві. Розширення предмета землевпорядкування відбувається питаннями оцінки інституціональних впливів на ефективність функціонування суб'єктів землекористування, а звідси економіки земле- та природокористування.



Рисунок 3.19. Логічно-змістовна схема сутності основних положень інституціональної парадигми землевпорядкування

Новий світогляд інституціональної парадигми відкриває нові бачення і можливості зростання від «*функцій управління земельними ресурсами та землекористуванням*» до вагомого *соціально-економічного та екологічного інституту*. Вектор зростання соціально-економічної значимості землевпорядкування у стратегії спрямований на комплексний розвиток усіх його складових, де визначальними є верхні шаблі його ієрархії.

Така стратегія розвитку землевпорядкування, забезпечена круговою взаємодією і взаємодоповненням його інституціональних сегментів, посилює роль і місію професії «землевпорядкування» у соціально-економічному і екологічному середовищі та змінює уявлення про неї в першу чергу «*в головах*» *землевпорядників*, а також, що надважливо, «*в головах*» чиновників та *землекористувачів*. В цьому і полягає поглиблення сутності землевпорядної діяльності, яке дає нова парадигма. Розуміння в межах нової парадигми багатоманітності та цілісності Інституції і інституту, їх більш значущої сутності, дозволяє удосконалювати та змінювати підходи, механізми, методи, правила, стандарти в науці і практиці землевпорядкування. Нова парадигма покликана змінити переконання, стиль міркувань і думок у професії. Як приклад приведемо проблему впровадження та освоєння системи стандартів обміну земельною інформацією. Вона дозволяє вирішити цю проблему в національних інтересах, в інтересах сталого (збалансованого) розвитку землекористування (див. пояснення рис. 3.18, 3.19).

Запропонована *інституціональна парадигма* обґрунтовує прийняття саме інституціональної доктрини у науковому забезпеченні підготовки програмних документів із розвитку землевпорядкування (див. пояснення до табл. 3.2). Вона визначає інституціональний тренд у розвитку теорії землевпорядкування (див. пояснення до рис. 3.16).

Таким чином, *інституціональна парадигма визначає цінність, і тим більше місію землевпорядкування не в рамках однієї з функцій управління земельними ресурсами та землевпорядкуванням, а у можливості досягнути більшого у статусі важливого соціально-економічного та екологічного інституту*. Така модель землевпорядкування не вписується в існуючі на сьогодні ідеї, парадигми та теорії, які не забезпечують виконання управлінсько-суспільної нової місії, що і обґрунтовує необхідність оновлення парадигми. *Нова парадигма* не «зводить» проблему теорії землевпорядної науки до питань практичної діяльності. При всій її важливості, вона націлює на новий етап *наукового пізнання – вивчення інституціональної сутності землевпорядкування*, його внутрішніх та зовнішніх можливостей. Нова система цінностей дозволяє моделювати і науково обґрунтовувати зміни правил і стандартів землевпорядної практики, розширювати її предмет, реалізувати більш ефективне реформування, підвищувати статус землевпорядників і не тільки. Інституціональна парадигма землевпорядної діяльності базується на новому уявленні про сутність і місію землевпорядкування як важливого соціально-економічної та

екологічної інституції, що обґрунтовує збагачення його теорії і практики. У новій парадигмі інституція землевпорядкування розглядається як важливий каталізатор соціально-економічного та екологічного розвитку. Обґрунтовується вагомість землевпорядної професії в управлінні земельними ресурсами і землекористуванням та в науці. Сутністю інституціональної парадигми землевпорядкування є її націленість на зростання місії землевпорядкування від функції управління земельними ресурсами і землекористуванням до важливого соціально-економічного та екологічного інституту через задіяння нових об'єктів – складових цього інституту, задіяння у методології землевпорядкування *«землевпорядного інжинірингу»* та *«землевпорядного імперіалізму»*, що зумовлює створення нової інституціональної теорії землевпорядкування. Інституціональна парадигма, як нова філософія, потребує збагачення функцій, предмета, об'єктів, методології і методик землевпорядкування.

Таким чином, у вітчизняній економічній науці землевпорядкування сприймається як функція управління земельними ресурсами та землекористуванням, теорія якого зводиться до вдосконалення восьми специфічних елементів методу землеустрою та землевпорядкування. Не вирішує цю проблему і дослідження видів землевпорядкування (*територіально-просторове планування розвитку землекористування, землеустрою та землевпорядкування у вузькому їх розумінні*), його предмета, завдань, функцій, де теорія у кращому випадку збагачується внутрішньою професійною схоластиком цих понять. У гіршому випадку проблема теорії землевпорядної науки підміняється другорядними питаннями реформування, регулювання або практичних дій. Проведені дослідження підтверджують недооцінену значимість землевпорядкування в економічній науці і практиці. Однак реалізація потенціалу землевпорядної діяльності вимагає перегляду теоретичних основ, зміни системи цінностей і переконань у його парадигмі. Землевпорядкування не обмежується інформаційно-сервісною функцією управління земельними ресурсами та землекористуванням, а **являє собою важливий соціально-економічну та екологічну інституцію в системі земельного устрою**. Інституція землевпорядкування – об'єктивна реальність, яка існує незалежно від сприйняття чи несприйняття цього явища науковим і професійним співтовариством. Перегляд суті землевпорядкування, посилення ролі цієї Інституції в соціально-економічному і екологічному просторі, зростання його значущості формує основи нової інституціональної теорії землевпорядкування. Інституціональна теорія землевпорядкування не зменшує значення розвитку його специфічних

методів, тим більше – на нових технологічних платформах. Нова теорія концентрується на прерогативах наповнення потенціалу землевпорядкування інституціональними факторами (*інституціями і інституційними утвореннями*) і на його зовнішньому позиціонуванні в якості важливого соціально-економічної та екологічної інституції. Дослідженнями доведено, що майбутнє землевпорядкування як окремої і важливої спеціалізації на стику економічної та природничої наук і практики неможливе без зовнішнього сприйняття і внутрішнього наповнення його інституціональної сутності. Інституціональна теорія землевпорядкування відкриває новий етап наукового пізнання, змінює світогляд і цінності вчених і практикуючих землевпорядників. Перед землевпорядкуванням відкриваються нові можливості у вирішенні проблем сучасного світу, а перед землевпорядниками – амбітні плани щодо підвищення статусу професії в науці та управлінні сталим розвитком землекористування і територій. Пошук нових, адекватних теперішньому часу теорій землевпорядкування є пріоритетним завданням наукових шкіл і вчених. Наше наукове визначення інституціональної парадигми і теорії землевпорядкування не претендує на повну завершеність або необхідність абсолютного сприйняття. Ця ідея, як і будь-яка наукова гіпотеза, має певне пояснення виникнення і вирішення явних проблем (верифікацію). З іншого боку, ми розуміємо певну умовність наших аргументів (фальсифікацію) і необхідність подальших наукових досліджень. Важливим на цьому шляху є розкриття можливостей інституціональної парадигми і теорії землевпорядкування, що і буде предметом наступних розділів цієї монографії [19].

## **РОЗДІЛ 4. ОСОБЛИВОСТІ НОВІТНЬОЇ ІНСТИТУЦІОНАЛЬНО-ПОВЕДІНКОВОЇ ТЕОРІЇ ЗЕМЛЕВПОРЯДКУВАННЯ**

Новітня інституціонально-поведінкова теорія землевпорядкування відкриває перед землевпорядною діяльністю нові можливості і орієнтири розвитку. Кризові явища сучасної економіки, екологічні, соціальні, наукові пошуки їх вирішення актуалізують соціально-економічну і екологічну відповідальність усіх спеціальностей екологічної та економічної діяльності. У сфері територіально-просторового планування розвитку землекористування, землеустрою та землевпорядкування перед науковим співтовариством усе більш гостро постають питання про *відповідальність професії і її місце в соціально-економічній та екологічній політиці держави*. Це вимагає переосмислення основних понять, які складають фундамент «заявки на визнання» землевпорядкування ключовим сегментом економічної науки, а не тільки сферою прикладних знань або сервісною функцією управління земельними ресурсами (*що багато в чому і визначає наявність проблеми визнання землевпорядкування наукою*).

Отже, є важливими обґрунтування інституціональних можливостей розширення і збагачення функцій, предмету і об'єктів територіально-просторового планування розвитку землекористування, землеустрою та землевпорядкування, розкриття важливостей інституціонального впливу на моделювання для досягнення бажаного рівня розвитку землевпорядкування.

### **4.1. Розширення функцій, предмету і об'єктів землевпорядкування**

В основі нового якісного зростання територіально-просторового планування розвитку землекористування, землеустрою та землевпорядкування лежить перш за все зміна уявлень про їх функції, предмет і об'єкти діяльності, без розширення граней яких досить складно ідентифікувати вагомість землевпорядкування в широкому розумінні у системі економічних, екологічних і соціальних наук. Тому важливим є переосмислення базових понять теорії землевпорядкування, обґрунтування розширення його предмета, об'єктів і функцій, виходячи з потреб і запитів мінливого соціально-економічного та екологічного середовища, а також рівня розвитку сучасних теорій та економічної і екологічної наук.



#### **4.1.1. Інституціональна систематизація та розширення функцій землевпорядкування**

У філософському розумінні функція – це вищий прояв якісних властивостей «об'єкта» у певній системі суспільних відносин. У теорії соціології під функціями розуміють ролі, які відіграють соціальні інститути у розвитку суспільства. Практично у кожній науці зміст функцій зводиться до визначення призначення, зобов'язань, сфери використання об'єкта або зобов'язань, виконання яких беруть на себе професіонали у певній галузі знань. Пізнання місії (*яка розділена на функції*) є основою побудови концепцій тієї чи іншої науки (*практичної діяльності*), формування нових парадигм і теорій (*у попередньому розділі ми приділили цьому достатньо уваги при обґрунтуванні інституціональної парадигми і теорії землевпорядкування*). Функціям територіально-просторового планування розвитку землекористування, землеустрою та землевпорядкування присвячені роботи багатьох вітчизняних учених [72, 102]. Разом з тим не досліджувалась їх класифікація за інституціональною ознакою. Це дало нам можливість висунути наукову гіпотезу не тільки про управлінську, а й інституціональну функціональну затребуваність землевпорядкування.

Під функціями землевпорядкування слід розуміти прояв головних його властивостей. **Функції землевпорядкування поділяються на внутрішні і зовнішні.** Перші складаються у виконанні його прийомів. Якісне їх виконання – суттєвий, але технічний елемент професійної діяльності землевпорядника. Зовнішні функції пов'язані з об'єктами землевпорядкування через механізм управління, в основу якого покладені економічні, екологічні та соціальні потреби, інтереси, економічні, екологічні та правові земельні відносини, які постійно розвиваються. **Землевпорядкування в широкому його розумінні виконує такі зовнішні функції: науково-пізнавальну, інформаційну, мотиваційну, регулюючу, правового захисту суб'єктів землекористування, прогностичну** [72, 102].

Відзначимо, що це далеко не повний перелік функцій, які можуть мати місце у територіально-просторовому плануванні розвитку землекористування, землеустрої та землевпорядкуванні. Все визначається затребуваністю функцій при виконанні місії і завдань землевпорядкування в соціально-економічному та екологічному просторі.

У теорії вітчизняної землевпорядної науки найбільш розробленою була управлінська функціональна затребуваність землеустрою. Землеустрій розглядався як важлива функція управління земельними ресурсами, що нами

не заперечується. Однак учені не виділяли, як ми, поняття «управлінської функціональної затребуваності», а прямо говорили про додаткову до класичних (*інформаційної, регулюючої, правового захисту суб'єктів землекористування, прогностичної*) управлінської функції землевпорядкування. Разом з тим для розширення класичних функцій не було теоретичного обґрунтування.

Згідно статті 183 земельного кодексу України основними завданнями землеустрою є професійна [20]:

а) реалізація політики держави щодо науково обґрунтованого перерозподілу земель, формування раціональної системи землеволодіння і землекористувань з усуненням недоліків у розташуванні земель, створення екологічно сталих ландшафтів і агросистем;

б) інформаційне забезпечення правового, економічного, екологічного і містобудівного механізму регулювання земельних відносин на національному, регіональному, локальному, господарському рівнях шляхом розробки пропозицій по встановленню особливого режиму і умов використання земель;

в) встановлення на місцевості меж адміністративно-територіальних одиниць, територій з особливим природоохоронним, рекреаційним і заповідним режимами, меж земельних ділянок власників і землекористувачів;

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

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

д) розробка системи заходів по збереженню і поліпшенню природних ландшафтів, відновленню і підвищенню родючості ґрунтів, рекультивациі 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) організація територій несільськогосподарських підприємств, організацій і установ з метою створення умов ефективного землекористування та обмежень і обтяжень у використанні земель [20].

Разом з тим, нова парадигма розвитку управління земельними ресурсами та землекористуванням [94], так само як і розвиток методологічних, методичних і технологічних можливостей територіально-просторового планування розвитку землекористування, землеустрою та землевпорядкування, може, з одного боку, максимально задовольнити управлінську функціональну затребуваність землевпорядкування, а з іншого – активізувати розвиток його інших функціональних можливостей. Природа появи нових функцій на практиці зрозуміла – попит породжує пропозицію. Введення нами поняття функціональних можливостей землевпорядкування і його функціональної затребуваності є важливим саме для теоретичного обґрунтування системності і функціональності появи (пропозиції) нових функцій територіально-просторового планування розвитку землекористування, землеустрою та землевпорядкування. У теоретичному плані більш доцільно говорити про управлінську функціональну затребуваність землевпорядкування, що і визначає у першу чергу його класичні функції (функціональні можливості): *інформаційну, регулюючу, правового захисту суб'єктів землекористування, прогностичну* [94].

Останнім часом, багато в чому під впливом західної та вітчизняної науки, активізувалася ідентифікація функції *земельного обліку та формування режиму землекористування* для задоволення парадигм нового соціально-економічного і екологічного розвитку. У міру виникнення парадигми сталого розвитку, вона обумовила розширення функцій у системі землевпорядкування.

Звернемо увагу на наступні *функції: соціальну* (зростання платежів за землю, робочих місць тощо), *екологічну* (екологізації землекористування), *економічну* (капіталізації землекористування, зростання вартості землекористування як економічного активу), *координуючу* (узгодження державних, самоврядних і приватних інтересів), *розподільчу* (розподіл та перерозподіл земель), *мотиваційну, біхевіористичну* (поведінка людей – управлінців, землекористувачів, землевпорядників), *земельного обліку тощо*. Проте теоретичного обґрунтування причинно-наслідкового розвитку функцій системи землевпорядкування в доступних нам першоджерелах не виявлено. У зв'язку з цим пропонується наукова гіпотеза пріоритетності визначення фундаментальних передумов для розвитку функцій системи землевпорядкування, яка ґрунтується на діалектичній взаємодії

**ЗЕМЛЕВПОРЯДКУВАННЯ В УКРАЇНІ:**  
**розвиток на засадах новітньої інституціонально-поведінкової теорії**

---

функціональних затребуваностей (*зовнішніх проявів*) і функціональних можливостей (*внутрішніх проявів*).

Гіпотеза логічно-змістовної моделі розвитку функцій в інституціональній парадигмі і теорії розвитку системи землевпорядкування (*діалектика функціональних можливостей і функціональної затребуваності землевпорядкування*) представлена на рисунку 4.1.



Рисунок 4.1. Логічно-змістовна модель розвитку функцій в інституціональній парадигмі і теорії розвитку системи землевпорядкування

Згідно Моделі, доповнюючи до «класичних» (*інформаційну, регулюючу, правового захисту суб'єктів землекористування, прогностичну, земельного обліку*) нові функції землевпорядкування (*соціальну, екологічну, економічну, координуючу, розподільчу, мотиваційну, біхевіористичну*) все ж більше підходять для інституціональної сутності і затребуваності землевпорядкування і розкривають його. Запропоновані функції землевпорядкування потрібні для виконання ним нової і більш високої місії в соціально-економічному та екологічному просторах. Затребуваність у нових функціях доцільна, коли ми говоримо про систему землевпорядкування як інституцію і її роль не тільки в управлінні земельними ресурсами, а в набагато більшому розумінні – про його роль у соціально-економічному та екологічному просторах, яка визначається інституціональними факторами.

Інституціональна парадигма і теорія розвитку системи землевпорядкування обґрунтовує появу інституціональної функціональної затребуваності землевпорядкування. Останнє, вбираючи в себе і ґрунтуючись на управлінській функціональній затребуваності, визначає подальший розвиток функцій землевпорядкування (рис. 4.1). В інституціональній функціональній затребуваності ми вже можемо вести мову про *управлінські функції, територіально-просторового планування розвитку землекористування, екологічну, біхевіористичну, мотиваційну та ін.*, так як землевпорядкування у новій парадигмі і теорії ми розглядаємо як явище більше, ніж просто функція управління земельними ресурсами.

Інституціональна функціональна затребуваність відкриває і форму теоретичну та практичну платформу для розширення класичних функцій землевпорядкування новими. З огляду на вищезазначені застереження, у перспективі можна вести мову і про інституціональну функцію землевпорядкування.

Таким чином, розвиток функцій землевпорядкування доцільно пов'язувати з формуванням його парадигм і теорій. У теоретичному плані для досліджень функцій територіально-просторового планування розвитку землекористування, землеустрою та землевпорядкування важливі поняття «функціональних затребуваностей» і «функціональних можливостей». Функціональна затребуваність характеризує важливість «об'єкта» (*територіально-просторового планування розвитку землекористування, землеустрою та землевпорядкування*) в «цілісній системі» (*в системі управління земельними ресурсами, а сьогодні – і у соціально-економічному та екологічному просторі*). У сучасному світі землевпорядкування у широкому розумінні є важливими соціально-економічними та екологічними інституціями, що і надає йому нову інституційну функціональну затребуваність. Остання і вбирає виділену раніше управлінську функціональну затребуваність. Функціональні можливості характеризують ступінь задоволення «об'єктом» (землевпорядкування) зовнішньої затребуваності. Інституціональна парадигма і теорія землевпорядкування узагальнюють і впорядковують на діалектичній причинно-наслідковій платформі наявну у науковій літературі «різношерстість» у визначенні функцій. Таким чином, розвиток функцій землевпорядкування покладено на фундаментальну теоретичну платформу, що науково обґрунтовує і збагачення сутності предмета, об'єктів, методології та моделювання землевпорядочної професійної діяльності.

#### ***4.1.2. Визначення меж предмета землепорядкування***

Вивчаючи теорії землеустрою та землепорядкування, відмітимо, що чіткого визначення їх предмету не має. В Україні переважають нормативні підходи до визначення предмету. Виходячи із нормативних теорій предметом землеустрою та землепорядкування є цінності, ресурси, засоби та їх джерела. Нормативний підхід полягає у спробі знайти кращий спосіб організації використання та охорони земель. Факти організації використання та охорони земель, це те, що створює землепорядник, те, що виступає як предмет і землепорядна документація. З точки зору персоналістичних теорій в землепорядкуванні може бути предметом землепорядкування особи, зайняті у землепорядних процесах, їх права, відповідальність, погляди, інтереси і т.д. Предмет будь-якої науки визначається ємнісно. Якщо об'єктно змінюється реальність, предмет у цілому повинен залишатися постійним, адже він лаконічно відображає суть науки. На думку В.М. Жука [19] «безпредметну» систему знань наукою назвати складно. Намагаючись пояснити протиріччя між «стійкістю» і «розвитком», розуміючи різницю між предметом і об'єктом землепорядкування, можна констатувати, що до складу об'єкта землепорядкування входить уся сукупність тілесних і безтілесних речей, зокрема, землі в межах території України, земельні ділянки та права на них, у тому числі на земельні частки (паї) (*землекористування як сукупність земельних ділянок*), а ***до предмета – лише та їх частина, яка безпосередньо відображається у землепорядному процесі та залучена до землепорядної діяльності.*** Дійсно, різноманітність фактів і явищ землепорядної діяльності, які вимагають відображення постійно розширюється під впливом розвитку інституціональних чинників. Але це не означає, що предмет землепорядкування повинен від цього постійно переглядатися. Навпаки, звідси і висуваємо ***гіпотезу: предмет землепорядкування має трактуватися настільки універсально, щоби факт появи нових об'єктів предметом не обмежувався, а збагачувався.*** Наприклад: трансакційні витрати, справедлива вартість, земельний капітал, емфітевзис та суперфіцій, публічне фахове пояснення земельної інформації і т.д. – яскраві ілюстрації поглиблення і розширення об'єктів в системі землепорядкування. Збагачуючи свій предмет ідентифікацією та інтерпретацією «нових» об'єктів сучасного землекористування, ***землепорядна наука*** виходить на новий якісний рівень.

Перший комплекс наукових уявлень пов'язаний із переконанням, що землепорядник фіксує як землемір межі земельних ділянок, які і є

предметом землепорядкування. Разом з тим, необхідно відмітити, що на даному етапі розвитку економіки (*станом на 2022 р.*) предметом землепорядкування є факти територіально-просторового планування розвитку землекористування, землеустрою та землепорядкування.

Узагальнюючи вищесказане, зазначимо, що предмет землепорядкування пов'язується з фактами і явищами землекористування, з рухом матеріальних і вартісних об'єктів землепорядкування. На таке сприйняття предмета землепорядкування «звужуюче» впливають переважно «правила гри» (*нормативно-методичне забезпечення, встановлена практика*), які проявляються у вимогах до здійснення землепорядних дій, розроблення та подання документів та документації. Таким чином, визначаємо, що **предметом землепорядкування є вивчення землепорядних процесів і діяльності, професійного забезпечення землепорядниками довіри, порозуміння і керованості у соціально-економічному і екологічному просторах в контексті сталого (збалансованого) розвитку використання і охорони земель та інших природних ресурсів.**

Розуміння інституціональної природи розвитку соціально-економічного та екологічного просторів націлює предмет землепорядної науки на оцінку та інтерпретацію за допомогою «мови бізнесу» впливу тих чи інших інституцій на ефективність регулювання земельних відносин та землекористування. Отже, вище були критично оцінені уявлення про предмет землепорядкування **«в головах учених»**. Розвиток цих уявлень послугував базисом формування інституціональної теорії, з точки зору якої предмет землепорядкування залежить від його місця і ролі в інституціональному середовищі. Якщо розкласти предмет землепорядкування на практику, мистецтво і науку (*саме в такій наростаючій ієрархії*), ми отримаємо дедуктивну модель оцінки масштабів збагачення предмета землепорядкування на основі розвитку його інституціонального статусу (рис. 4.2). Використовуючи методологічний підхід В.М. Жука [19] щодо поділу на рівні розуміння предмету, розглянемо такий поділ для системи землепорядкування. **Перший рівень** розуміння предмета землепорядкування як практики досить обмежений через його існуюче сприйняття як формальними, так і неформальними інституціями. Саме цим пояснюються переважаючі у вітчизняній науці трактування предмета землепорядкування. Він затиснений (*як видно з Моделі*), з одного боку, впливом «правил гри» і діяльністю регуляторних і контролюючих інституцій, що утворюють ці правила і сліdkують за їх дотриманням. З

*іншого боку*, він обмежується дією неформальних інституцій «в головах» перш за все користувачів землевпорядної інформації та документації. У такому вузькому сприйнятті предмета регуляторних яскраво спостерігається «консервація» його сутності лише відображенням фактів і явищ землевпорядної діяльності. У такому інституціональному просторі землевпорядкування сприймається як одна із функцій управління земельними ресурсами. На **другому рівні розвитку**, при врахуванні професійних інститутів (*громадських об'єднань землевпорядників*) і розвитку неформальної інституції, формуються можливості для розширення сутності предмета землевпорядкування. Збагачується сутність землевпорядкування як творчого процесу. У розвинених країнах такий процес асоціюється з «професійним судженням», яке представляє собою обґрунтовану, підтвержену професійною кваліфікацією, думку землевпорядника. На цьому рівні відбувається розширення предмета землевпорядкування пізнанням складових інституції землевпорядкування, у першу чергу через посилення неформальної інституції (***усвідомлення землевпорядниками своєї місії в суспільстві, освіченості, професійної організованості, зростання їх статусу тощо***).

На цьому рівні змінюється і ставлення до землевпорядкування «в головах» власників землі та інших користувачів інформації, яка більше покладається на землевпорядника і його професіоналізм при прийнятті рішень. Розвиток неформального інституту породжує зміни і «правил гри», і поведінки регуляторних та контролюючих інституцій на користь землевпорядної інституції. Землевпорядники більше впливають на «правила гри». Останні займають усе більш вагоме місце в його предметі. Відбувається розширення предмета землевпорядної діяльності і на «поле» суміжних наук – сільськогосподарської, екологічної, містобудування, планування і т.д. Адже, будучи базисом для планування і «годівницею» для сільського господарства, землевпорядкування до цього часу не наважується через збагачення предмета взяти на себе функції пояснення, оцінки та інтерпретації фактів землевпорядної діяльності, хоча і має для цього колосальне підґрунтя.

**Третя, наукова складова** трактування предмета землевпорядкування вбирає в себе не тільки попередні рівні (*практику, мистецтво*), але ставить перед землевпорядкуванням завдання із вивчення його інституціональної сутності та оцінки впливів інституціонального середовища на процеси як усередині системи землевпорядкування, так і на землекористування, прогнозування зміни «поведінки» землекористувачів, їх земельного капіталу.



Землевпорядкування як важливий соціально-економічна інституція розширює свою місію, завдання, функції, предмет до місії забезпечення довіри, порозуміння і керованості соціально-економічних і екологічних просторів.



Рисунок 4.2. Дедуктивна модель розвитку (збагачення) предмета землевпорядкування

Готовність землевпорядкування до такого розширення меж предмета залежить, звичайно ж, від рівня його сприйняття як сучасного соціально-економічної інституції. «Масштабність» і «глибина» наукового рівня змінює ставлення «в головах» вчених суміжних соціально-економічних наук до

**ЗЕМЛЕВПОРЯДКУВАННЯ В УКРАЇНІ:**  
**розвиток на засадах новітньої інституціонально-поведінкової теорії**

землепорядкування як до діяльності, здатної пояснити взаємодію і вплив інституцій, що прямо або дотично відбивається в землепорядкуванні. Це, у свою чергу, призводить до зміни ставлення до землепорядної діяльності, сприйняття її на всіх рівнях управління земельних ресурсів, законодавчої діяльності. Уже зараз кращі представники землепорядної професії беруть участь у розробці законопроектів та інших документів.

З огляду на зазначені вище інституціональні орієнтири поглиблення сутності предмета землепорядкування, візьмомо на себе сміливість сформулювати його цілісне визначення: *предметом землепорядкування є вивчення природи землепорядного процесу і землепорядної діяльності та інформаційного забезпечення довіри до результатів землепорядкування, його порозуміння і керованості в соціально-економічних та екологічних просторах.*

Предмет землепорядкування зосереджується на вивченні його інституціональної сутності і задоволенні зовнішніх інституціональних запитів на інформацію за допомогою професійної економічної та правової інтерпретації фактів і явищ життєдіяльності суб'єктів землепорядкування (рис. 4.3).

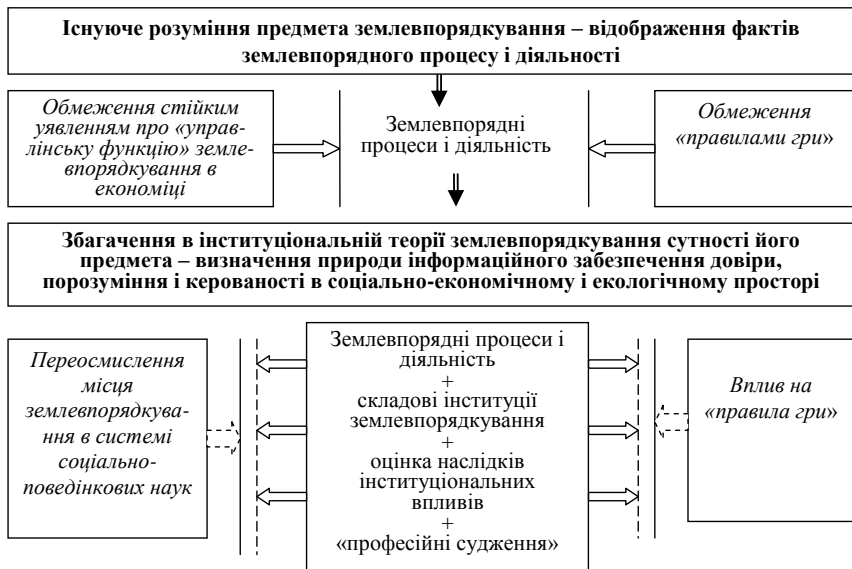


Рисунок 4.3. Інституціональне збагачення предмета землепорядкування

В інституціональній теорії і парадигмі землевпорядкування «професійна інтерпретація» розглядається з позиції поширення сфери дії предмета на оцінку інституціональних впливів на процеси відображення «фактів». Збагачення предмета писаними і неписаними землевпорядними «правилами гри» де-факто давно має місце на практиці. Спеціалізовані, і не тільки, кодекси, закони, стандарти, сформовані ментально практичні землевпорядні підходи не можуть не потрапляти в поле зору предмета, націлювати професію на більш активну позицію. Інституціональне збагачення розглядається і як поширення предмета землевпорядкування на прогнозування та інтерпретацію наслідків інституціональних впливів на професійну роботу землевпорядників, на поведінку управлінських дій та ін. Предметом землевпорядкування стає вивчення інституціональних впливів на життєдіяльність суб'єктів землевпорядкування. Сутність слів *«життєдіяльність суб'єктів землевпорядкування»* розуміється як поглиблення предмета, який *розглядає ретроспективні і перспективні параметри не тільки землевпорядного процесу і землевпорядної діяльності, а й соціальної, екологічної та іншої життєдіяльності всіх тих, хто зобов'язаний вести землевпорядкування*. Іншими словами, збагачення предмета землевпорядкування приростає його статусом важливої соціально-економічної та екологічної інституції. У широкому розумінні його предметом стає вивчення природи не тільки *землевпорядного процесу і землевпорядної діяльності а і інформаційного забезпечення довіри до результатів землевпорядкування, його порозуміння і керованості* суб'єктів землевпорядкування в соціально-економічних і екологічних просторах.

Таким чином, спроби пояснити предмет, завдання і функції землевпорядкування, поведінку землевпорядників і їх діяльність через парадигми, юридичну, екологічну, економічну теорії, а для нас – і інституціональну теорію, важливі не тільки для наукових досліджень, а і для розвитку професії. Історично, особливо на території колишнього СРСР, сформувалася звужена інтерпретація предмета землевпорядкування – в рамках сервісної функції управління. Тому ані землевпорядкування, ані землевпорядники (*формуючи і як ніхто розуміючи сутність землевпорядної інформації*) не мають належного місця в економічній науці, на високих рівнях господарського і державного управління. На противагу цьому, західні науково-землевпорядні школи глибше і ширше трактують предмет землевпорядкування і відносять землевпорядну (*планувальну*) науку до числа соціально-економічних наук. Статус земельно-планувальника в економіці

західних країн досить високий. Сучасний світ, глобальні кризи вимагають від економічної науки і практики більшого. У вирішенні цього завдання резервом є активізація потенціалу науки і практики землепорядкування. Важливо, щоби розвиток землепорядкування базувався не тільки на власних, а й на суміжних сучасних економічних теоріях, що доповнювало і поглиблювало би пошук нових орієнтирів розвитку. Сьогодні такою є інституціонально-поведінкова теорія. Для інституціонально-поведінкової теорії зміна погляду на предмет землепорядкування, поглиблення і розширення його сутності є першим кроком до нового стану розвитку землепорядкування як провідної соціально-поведінкової науки і професійної діяльності [19].

#### ***4.1.3. Інституціональна модель розширення об'єктів землепорядкування***

Визначення предмета і об'єкта землепорядкування є фундаментом теорії. Згідно статті 5 об'єктами землеустрою є: територія України; території адміністративно-територіальних одиниць або їх частин; території землеволодіння та землекористування чи окремі земельні ділянки. Разом з тим, об'єктами землепорядкування є складові його предмета, що знаходять окреме відображення в системі землепорядкування і представляють інформаційну цінність в цілому для всіх користувачів. Об'єкти землепорядкування змінюються відповідно до інституціональних запитів. Змінюються інституції – змінюються і запити на землепорядкову інформацію. Залежно від зміни запитів змінюються і об'єкти землепорядкування. Розвиток формальних інституцій призводить до зміни об'єктів землепорядкування. Прикладом цього є підвищення уваги до територіально-просторового планування розвитку землекористування, відповідно до якої деталізується об'єктна складова. У законодавстві серед таких ***об'єктів*** останнім часом виділяються ***функціональні зони територіальних обмежень у використанні земель, а в науковому середовищі типів (підтипів) землекористування як інвестиційна нерухомість, інноваційний капітал, екологічні зобов'язання, біологічні активи*** і т.д.

Вищевикладене розширення предмета землепорядкування відкриває нові можливості для розширення його об'єктів. Наприклад, використання оцінки за справедливою вартістю розширює об'єкти землепорядкування у його системному сприйнятті, але, крім того, і вносить у «поле зору

землевпорядника» нові сегменти, які потребують вивчення – ціни активних ринків і (або) інші альтернативні джерела отримання інформації про справедливу вартість. Ці нові об'єкти (*нехай і не у класичному їх розумінні*) знаходяться «поза системою землевпорядкування», але об'єктивно необхідні для цієї системи і для її цілей. Ще один приклад – інформація про контрагентів, яка не відображається в землевпорядкуванні, але потрапляє у систему землевпорядкування. У системі землевпорядкування такими «позасистемними» об'єктами виступають планування і прогнозування як об'єкти «у полі зору землевпорядника», що передбачають вибір стратегічних альтернатив землевпорядної діяльності [19].

Наприклад, в науковій літературі вже давно йдуть дискусії щодо зонування земель. Зокрема, А. Третяк, В. Другак, О. Дорош в статті «Концептуальні основи зонування земель для управління земельними ресурсами за межами населених пунктів» обґрунтували сутність зонування земель як землевпорядний процес щодо формування правового режиму та землевпорядного регламенту землекористування [91]. 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» [71, с. 521] 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*. В 2020 р. Третяк А.М. та Третяк В.М. констатують, що «*зонування земель за їх категоріями та 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» [85]. Отже, типи землекористування є виступають новими об'єктами землевпорядкування.

Мотиваційно такі «позасистемні» об'єкти відповідають курсу на поглиблення планування, особливо територіально-просторове, для цілей землевпорядкування, який декларується багатьма сучасними вченими в

**ЗЕМЛЕВПОРЯДКУВАННЯ В УКРАЇНІ:  
розвиток на засадах новітньої інституціонально-поведінкової теорії**

---

Україні і за кордоном [102]. Таким чином, планування розвитку землекористування, значна частина оціночних процедур та інші «позасистемні» об'єкти, які досліджує землевпорядник і які, навіть існуючи поза системою землевпорядкування, взаємопов'язані з нею і необхідні для забезпечення її завдань, доцільно розглядати як невід'ємні об'єкти землевпорядкування. Об'єкти, як ніщо інше, характеризують систему, в т.ч. і систему землевпорядкування.

В інституціональній парадигмі і теорії землевпорядкування «класичне» (внутрішньосистемне) сприйняття його об'єктів збагачується появою нових об'єктів як мінімум на двох зовнішніх рівнях (рис. 4.4).



Рисунок 4.4. Інституціональна модель розвитку об'єктів землевпорядкування

«Жорстке» ядро теорії під впливом інституціональних змін допускає розширення об'єктів землевпорядкування на нові управлінські, соціальні, екологічні та інші запити. Виникнення нових об'єктів землевпорядкування в рамках його класичної системи часто потребує підтримки і визначає появу позасистемних об'єктів. Яскравим прикладом цього є інформаційні об'єкти для оціночних процедур, земельний капітал і багато ін.

Таким чином, об'єкти землевпорядкування нерозривно пов'язані зі сприйняттям його предмета. Ідентифікація об'єктів у інституціональній теорії землевпорядкування діалектично залежна від їх інформаційної

цінності. З одного боку, об'єкти землевпорядкування нерозривні з його предметом. Інституціональна теорія землевпорядкування розширює і збагачує параметри його предмета і відповідно моделює появу нових об'єктів, у тому числі й існуючих за межами «класичного» розуміння системи землевпорядкування. З іншого боку, інституціональний каталізатор розвитку об'єктів землевпорядкування розширює його предмет до меж, які забезпечують інституцію землевпорядкування виконання його нової місії щодо забезпечення довіри, порозуміння і керованості в соціально-економічному і екологічному просторах [19].

#### **4.2. Інституціонально-поведінковий тренд моделювання розвитку землевпорядкування**

Моделювання – пріоритетний у науці підхід до вивчення її предмета і об'єктів. Землевпорядкування вивчає і відображає свій предмет і об'єкти не прямо і безпосередньо, а через специфічну, професійно-економічну їх інтерпретацію, через спеціально створені символи і форми, тобто за допомогою моделювання. Прийнято вважати, що моделювання землевпорядної процедури є одним із засобів концептуальної реконструкції предмета землевпорядкування. Отже, збагачення предмета землевпорядкування в його інституціональній теорії і парадигмі підсилює як глибину, так і масштабність моделювання. У новій теорії моделюванню відводиться ключова роль у обґрунтуванні позиціонування і розвитку землевпорядкування як соціально-економічної та екологічної інституції. Виходячи з інституціональної парадигми, моделювання є важливим інструментом вироблення, впровадження і освоєння бажаних «правил гри», бажаних тенденцій розвитку землевпорядкування. Наукове обґрунтування інституціональної платформи розвитку землевпорядкування вище розглянуто в ряді моделей: моделювання впливу інституцій на розвиток системи землевпорядкування (рис. 2.7, 2.8, 2.9, 3.9); моделювання землевпорядкування як соціально-економічного інституції (рис. 2.6, 2.9, 3.3); моделювання розвитку теорії землевпорядкування (рис. 3.7, 3.8, 3.10), його парадигми (рис. 3.11, 3.12, 3.13), функцій (рис. 4.1), предмета (рис. 4.2, 4.3), об'єктів (рис. 4.4). Виходячи з нового бачення місії та функцій землевпорядкування в сучасному соціально-економічному і екологічному просторах, нового бачення його предмета, ми моделювали не стільки відображення «фактів землевпорядних процесів та діяльності», скільки відображення інституціональних явищ.

Виходячи з інституціонального збагачення функцій, предмета і об'єктів землевпорядкування, інституціональних обґрунтувань кількісного і якісного зростання суб'єктів методологічних впливів, нами поставлено завдання обґрунтувати теоретичну платформу пріоритетності моделювання для «бажаного» розвитку землевпорядкування. Існує необхідність перелому негативної тенденції зменшення ролі моделювання у науковій і регуляторній складових вітчизняного землевпорядкування, що зумовлено нібито «теоретичним» обґрунтуванням перенесення його використання безпосередньо на практику. В деякій мірі таке перенесення можна пояснити нав'язаною ззовні «земельною політикою» від міжнародних грантових проєктів, нормами вітчизняного законодавства, які покладають відповідальність за організацію і ведення землевпорядкування на органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування, власників землі та землекористувачів. Останні нібито повинні самі змоделювати процес землевпорядного забезпечення завдань, які розв'язуються ним. Однак насправді у такого підходу відсутнє теоретичне обґрунтування.

*Моделювання* – один із найпоширеніших у науці підходів до вивчення її предмета і об'єктів. Підходи у нашому випадку асоціюються з методами. Під методом науки розуміють те, як і за допомогою яких прийомів ця наука вивчає свій предмет. ***В інституціональній парадигмі і теорії землевпорядкування за допомогою моделювання досліджуються, осмислюються, аналізуються і пізнаються процеси інформаційного забезпечення довіри, порозуміння і керованості у соціально-економічному та екологічному просторах.*** Це складно побачити безпосередньо, але це можна уявити за допомогою землевпорядних моделей (*землевпорядного процесу, «правил гри» та ін.*).

Методи, що застосовуються в науці, розвиваються і можуть удосконалюватися. Більше того, наука насамперед вивчає методи, але відбір їх здійснюється на основі того, як ці методи дозволяють вирішувати поставлені перед наукою завдання і наскільки ефективно з їх допомогою можна описати і організувати предмет науки, її об'єкти з метою їх вивчення та управління. Таким чином, предмет і метод науки утворюють нерозривну єдність. Зазначимо, що землевпорядкування, являє собою моделювання другого порядку, воно має справу з моделями моделей, причому якщо спочатку це були моделі, пов'язані з навчанням, то в подальшому такими стали моделі найзагальніших ситуацій, які після інтерпретації могли призводити, призводять і призводитимуть до важливих практичних висновків. Моделювання дозволяє провести концептуальну реконструкцію



не тільки фактів землевпорядного процесу чи землевпорядних дій, але і всього процесу, помістити факт у систему землевпорядкування. Структура узагальнює землевпорядні процеси залежно від мети, що стоїть перед адміністратором. Саме завдяки структурі ми пізнаємо факти землевпорядного процесу чи землевпорядних дій і контролюємо роботу організації. Якщо, як вважають, баланс розкриває тільки рівновагу землевпорядного процесу чи землевпорядних дій, тобто описує статику, то структура показує його динаміку. Можна вважати, що структура задана стандартами. Коли факт трансформують у операцію, йому присвоюють найменування або коди кореспондуючих класифікаторів. З цього моменту об'єктивно існуючий факт виступає як пізнаний факт, факт «у собі» стає фактом «для нас». Таким чином, моделювання структури землевпорядного процесу дозволяє розбити його на ряд операцій землевпорядної діяльності. Оскільки землевпорядні процеси лежать у основі землевпорядної діяльності, вони можуть бути піддані декомпозиції і композиції як по горизонталі, так і по вертикалі. Горизонтальний розріз полягає у кваліфікації факту і «приписуванні» його до сталого (збалансованого) розвитку землекористування чи ні. Вертикальний розріз показує, до якого територіального рівня соціально-економічного і екологічного простору та управління земельними ресурсами і землекористуванням належить операція. По суті, виникаючи на найнижчому «поверсі» предмета землевпорядкування, факт агрегується і може агрегуватися до самого верхнього «поверху» – балансу [19].

Дослідження вчених призводять до висновку, що моделювання є творчим процесом цільового використання знань. У ньому методи, як набір специфічних прийомів, з одного боку, є елементами методології землевпорядкування, а з іншого – через моделювання забезпечується реалізація поставлених перед землевпорядкування завдань. Для нас важливими є підходи щодо застосування моделювання (методів) у забезпеченні запитів, які ставляться перед землевпорядкування практикою і економічною наукою. Адже для дослідників важливо розуміти, що моделювання є надбанням насамперед науки (крім неї – і інших суб'єктів методологічного впливу), але результати, отримані у процесі моделювання, знаходять практичну апробацію і впливають на розвиток професії. Прерогативу досліджень ми віддаємо моделюванню другого рівня, що має справу з моделями моделей, пов'язаними не тільки з теорією, але які після певної інтерпретації могли би вирішувати важливі практичні проблеми, розвивати землевпорядкування і професію у потрібному для країни напрямі.

**ЗЕМЛЕВПОРЯДКУВАННЯ В УКРАЇНІ:  
розвиток на засадах новітньої інституціонально-поведінкової теорії**

---

Моделювання є домінуючим фактором розвитку землевпорядкування у розвинених країнах, де на нього дивляться з позицій його широкої участі у соціально-економічному житті. Класична трирівнева модель системи землевпорядкування замкнута у суто землевпорядному середовищі (методи – форми – техніка), що обмежує її теоретичні можливості у забезпеченні сучасних запитів. Таким чином, уявляється, що обмеження змісту моделювання «суто рівнями системи землевпорядкування» (методи – форми – техніка) породжує слабке наукове забезпечення розвитку землевпорядкування. Інституціональна парадигма і теорія розширюють традиційні рамки моделювання землевпорядкування, обґрунтовуючи це, з одного боку, збагаченням функцій предмета і об'єктів обліку, а з іншого – зростанням кількості та якості суб'єктів методологічного впливу (рис. 4.5) [19].



Рисунок 4.5. Збалансування тренду розвитку моделювання в інституціональній теорії землевпорядкування

Обґрунтування впливу на розвиток моделювання процесів розширення функцій, предмета і об'єктів землевпорядкування розглядалися в попередньому параграфі. У цьому параграфі спробуємо розкрити віху (вісь) **кількісного і якісного впливу на розвиток моделювання суб'єктів методологічного впливу**. Тут ми розглядаємо суб'єктів методичного впливу як організаційно-ідеологічні форми вираження інституціональних інтересів (включаючи і «землевпорядний імперіалізм»). У такому підході ми не самотні

(хоча і вперше говоримо про це з позиції інституціональної теорії землевпорядкування) [19].

У тих соціальних наук моделювання розуміється як науковий метод дослідження соціальних об'єктів шляхом відображення їх основних характеристик, особливостей на спеціально створених із метою моделей [112]. У нашому дослідженні інституційна модель, представлена у вигляді схеми (рис. 4.6), що ілюструє угруповання інституцій відповідно до авторської концепції дослідження їхнього впливу на процес розробки управлінських рішень та вибір відповідних землевпорядних інструментів, необхідних для досягнення цільових показників комплексного розвитку землекористування сільських територій.



Рисунок 4.6. Логічно-змістовна схема інституційної моделі управління комплексним розвитком землекористування сільських територій методом землевпорядкування

На верхньому рівні групування інституцій ми виходимо з досить традиційного підходу щодо розмежування інституцій державного управління та інституцій громадянського суспільства. Інституції державного управління регламентують діяльність та взаємовідносини суб'єктів державного управління з метою реалізації державної земельної політики.

Діяльність інституцій громадянського суспільства спрямована на обмеження повноважень влади, яка завжди прагне їх розширити (*така природа влади*), захист права і свободи людини, збалансованість органів влади щодо один одного, створення системи, коли діяльність держави та життя суспільства залежать від загальноновизнаних законів. Державна земельна політика та державне управління формуються і здійснюються органами державної влади у взаємодії з інституціями громадянського суспільства залежно від безлічі факторів. Інститути громадянського суспільства, беручи участь у земельній політиці та державному управлінні, виконують універсальні та специфічні функції та дисфункції, використовують різноманітні моделі взаємодії з органами влади. Влада і громадянські інститути повинні ініціювати створення нових комунікативних майданчиків з метою подолання бар'єрів, що виникають, вузькогрупового бачення ключових проблем акторами взаємодії, впровадження конфігуративних методів аналізу процесів, що виробляють плідний конкретний результат [39].

У нашій моделі взаємодія інституцій та інститутів державного управління з інституціями громадянського суспільства здійснюється як у формі прямого впливу держави на інститути громадянського суспільства, так і у формі зворотного зв'язку. Держава забезпечує процес прийняття законів та інших формальних правил, якими живе суспільство, цим держава встановлює рамки, у яких може мати місце громадянська ініціатива. У цьому полягає суть впливу держави на суспільство. У свою чергу, інституції громадянського суспільства, будучи носіями загальнонародських та національних традицій, впливають на утримання законів і правових (формальних) норм, що приймаються державою. У всі часи законодавство формувалося на основі моральних норм того суспільства, в якому ці норми набули форми законів. Грунтуючись на вищевикладених положеннях, можна констатувати, що законодавче забезпечення комплексного розвитку землекористування сільських територій в цілому відображає ставлення суспільства до цієї проблеми

У запропонованій нами моделі управління внутрішній зв'язок у організації інститутів не знімає питання виділення особливостей кожної групи під час виборів інструментів задля досягнення цілей комплексного розвитку землекористування сільських територій. Детальний аналіз інструментів управління, використовуваних виділеними нами групами інституцій, представлений нижче, а у формуванні загальної схеми функціонування моделі необхідно визначитися з їх складом. Набір

інструментів, представлених на рисунок 4.6, не можна вважати вичерпним, оскільки у межах конкретного дослідження визначається з одного боку, завданнями цього дослідження, з другого боку – авторським підходом до формування моделі. В таблиці 4.1 приведено більш розширений перелік основних інших інструментів інституційного регулювання комплексного розвитку землекористування сільських територій.

Таблиця 4.1 – Інституції та основні інструменти інституційного регулювання комплексного розвитку землекористування сільських територій

Групи інституцій	Основні інструменти інституційного регулювання
Інституції державного управління	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Законодавство</li> <li>2. Державні програми</li> <li>3. Фінансове регулювання</li> <li>4. Інформаційне забезпечення</li> <li>5. Державний нагляд та контроль</li> </ol>
Інституції самоврядування	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Правове регулювання у межах своєї компетенції</li> <li>2. Управління комунальною власністю на землю та фінансами</li> <li>3. Узгодження інтересів різних груп населення, влади та бізнесу</li> <li>4. Залучення населення у розробку землевпорядної документації, підготовку та реалізацію в ній проєктів місцевих ініціатив</li> <li>5. Формування іміджу інвестиційної привабливості землекористування території</li> <li>6. Державний контроль</li> </ol>
Інституції землекористувачів як бізнес спільноти	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Інвестиційна діяльність</li> <li>2. Картельні угоди</li> <li>3. Лобіювання та захист інтересів певних груп або видів підприємницької діяльності</li> <li>4. Державно-приватне партнерство</li> </ol>
Інституції громадських об'єднань	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Соціальні проєкти</li> <li>2. Суспільний контроль</li> <li>3. Формування громадської думки</li> <li>4. Консолідація членів суспільства на основі спільності інтересу</li> </ol>

Ступінь ефективності використання землевпорядних інструментів кожною групою інституцій визначається рівнем досягнення цільових показників комплексного розвитку землекористування сільських територій.

Склад цих показників може бути запозичений із відповідних державних програм, а може відобразити і авторську позицію. Пріоритет авторського підходу до набору цільових показників полягає в тому, що в цьому випадку набір показників може встановлюватися з огляду на думку самих мешканців сільських територій, а показники держпрограм більше формалізовані та орієнтуються на адміністративні процедури. В результаті зіставлення рівня запланованих показників з досягнутими формується оцінка ступеня досягнення цілей комплексного розвитку землекористування сільських територій.

Ступінь досягнення цілей за різними показниками може дуже відрізнятись, у цьому також більш прийнятний авторський підхід до встановлення показників, тому що у звітах чиновників з держпрограм практично всі цільові показники завжди виконуються, а якщо вони не виконуються, то відбувається коригування цільових показників. Такий підхід докорінно суперечить моделі розвитку, оскільки будь-який результат буде визнано успішним і зворотного імпульсу для внесення коректив до системи управління не виникає. Навпаки, при об'єктивній (незалежній) оцінці результати ніколи не бувають ідеальними, і такі результати стають основою для конкретних пропозицій щодо внесення коректив до механізму функціонування інституційної моделі. На схемі моделі управління (рис. 4.6) імпульси зворотного зв'язку показані пунктиром.

### **4.3. Основні напрямки інституціонального регулювання землевпорядкування для розвитку землекористування сільських територій в країнах з ринковою економікою**

В управлінні сільськими територіями країн ЄС основним інструментом є Програми розвитку сільських територій. Одним із пріоритетних напрямів економічної політики ЄС є державне регулювання розвитку землекористування сільських територій. У зв'язку з цим було прийнято єдину аграрну програму, яка передбачала систему гарантованих цін, регулювання сільськогосподарського ринку та митний протекціонізм у торгівлі з іншими країнами. Це дозволило країнам ЄС протягом десяти років пройти шлях від імпортерів до лідерів із експорту сільгосппродукції.

Крім спільних програм держави-члени ЄС розробили свої програми розвитку сільських районів (RDP), з урахуванням як мінімум **чотирьох з шести пріоритетів**, і встановили кількісні цільові показники за основними напрямками, з урахуванням детальної оцінки потреб території, для якої

розроблено RDP. При цьому кожна держава означила, які заходи зі списку, передбачених регламентом EAFR, вони будуть використовувати для досягнення своєї мети та скільки коштів буде виділено для кожного спрямування. В RDP також представлена стратегія та ретельний аналіз сильних, слабких сторін, можливостей та загроз (SWOT-аналіз) сільської території [48]. У країнах ЄС форми багаторівневого управління згодом дедалі більше розвивалися і збагачувалися, доки стали однією з ключових моментів функціонування політики розвитку землекористування сільських територій. Поширення форм планування на місцевому рівні, які підтримуються і Європейським Союзом, поступово призвело до виникнення форм партнерства (місцеві партнерства, форми спільних дій різного роду, проектні комітети тощо), які мали на меті об'єднати операторів, які таким чином зможуть брати участь у розробці та навіть реалізації стратегій розвитку сільського землекористування.

Досвід європейських країн свідчить, що стійкий стан землекористування та соціальних процесів на селі багато в чому обумовлено масштабами та організаційно-господарськими факторами кооперативного руху, причому переважно у вертикальних формах. Особлива увага в країнах ЄС приділяється організації різних рівнів управління, різних видів діяльності з планування та управління землекористуванням, та методів розподілу управлінських функцій (рис. 4.7) [13; 92].

Інституційна модель розвитку землекористування сільської території, незалежно від великої відмінності на європейському рівні, на місцевому рівні являє собою сукупність соціальних земельних відносин, інституціональних з'єднань і рівнів управління, які є єдиним географічним і соціальним простором, «що є змінною геометричною величиною» [115]. У зв'язку з цим, у поняття сільської території вкладається – «територіальна цілісність», яка стосувалася лише однорідності підтипів землекористування [84] (наприклад – підтип плідівництва, підтип вівчарства тощо) або природного ландшафту (наприклад – гірські території, степові райони та ін.), в даний час значно розширилося. Цілі та завдання стратегічного розвитку землекористування сільської території все більшою мірою визначаються поза адміністративними кордонами або поза «класичною» цілісною територією як усередині країни, так і всередині одного регіону [35].

**ЗЕМЛЕВПОРЯДКУВАННЯ В УКРАЇНІ:  
розвиток на засадах новітньої інституціонально-поведінкової теорії**



Рисунок 4.7. Роль інституційних структур у територіальній моделі розвитку землекористування (*розроблено авторами*)

У країнах ЄС форма багаторівневого управління згодом дедалі більше розвивалися і збагачувалася, доки стала однією з ключових моментів функціонування політики розвитку сільських територій. Здійснення ЄС політики розвитку сільських територій на період 2014-2020 рр. регулювалася рядом законодавчих актів. Досвід європейських країн свідчить, що стійкий стан землекористування та соціальних процесів на селі багато в чому обумовлено масштабами та організаційно-господарськими факторами



кооперативного руху, причому переважно у вертикальних формах. Цілі управління розвитком сільських територій у США представлені на рисунку 4.8 [35].



Рисунок 4.8 Основні цілі управління розвитком землекористування сільських територій у США *(розроблено авторами)*

У США аграрне землекористування розглядається як багатофункціональне, у зв'язку з чим більшість програм розвитку сільських територій націлена безпосередньо на фермерів та підприємства агробізнесу. Основні програми спрямовані на охорону земель та навколишнього середовища і забезпечення безпеки продовольства. Так, Служба збереження природних ресурсів (USDA Natural Resource Conservation Service) адмініструє програми, спрямовані на збереження та консервацію земельних угідь, охорону навколишнього середовища та впровадження практики сталого сільськогосподарського землекористування. Допомога у сфері організації та забезпечення технікою щодо екологізації землекористування на сільських територіях здійснюється через інформаційно-консультаційну службу.

На рисунку 4.9 представлено багаторівневе управління політикою розвитку землекористування сільських територій США [45].

Як видно з рисунка 4.9 кожен рівень має свої специфічні суб'єкти управління не тільки з інституційної точки зору, але і з точки зору управлінських функцій різних професійних організацій, асоціацій, економічних та соціальних представництв. Пріоритетним є той рівень, який важливий і необхідний у певній інституційній структурі в кожній країні. Так, у країнах, де присутня централізована система управління, застосовується національний рівень, а в країнах з децентралізованим управлінням мають місце проміжний та регіональний рівні. У США для створення та збереження економічної активності на місцевому рівні було визнано необхідним також існування так званих мереж (або мережевих зв'язків між підприємствами,

**ЗЕМЛЕВПОРЯДКУВАННЯ В УКРАЇНІ:  
розвиток на засадах новітньої інституціонально-поведінкової теорії**

різними агентами тощо), тобто систем економічних, соціальних та інституційних відносин, які беруть участь у визначенні мережевих зв'язків (формальних та неформальних) між операторами різного типу, які можуть виходити і за межі місцевих територій. *Землевіпорядкування* приймається як основний інструмент організації раціонального використання та охорони земель, оновлення сіл, покращення сільської інфраструктури та здійснення природоохоронних заходів щодо захисту від повеней, ерозії ґрунтів, створення та збереження культурно-історичних ландшафтів.

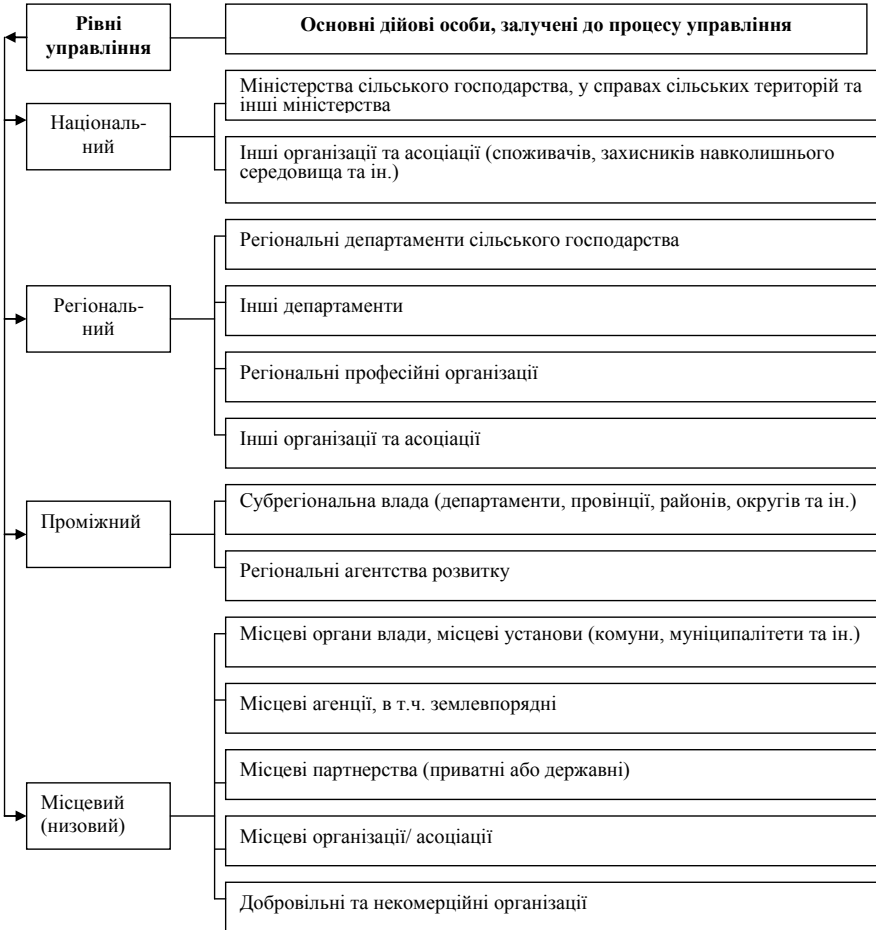


Рисунок 4.9. Багаторівневе управління політикою розвитку землекористування сільських територій у США (розроблено авторами)

У Сполучених Штатах Америки вся державна та муніципальна виконавча влада має спеціальні агентства економічного розвитку, які відповідають за підготовку цільових програм, спрямованих на підвищення ефективності землекористування та якості життя населення сільських територій. У США концепція місцевого співтовариства пов'язана з обґрунтуванням його стратегічних планів розвитку, які включають: визначення потреб суспільства та наявності *економічних, природних та людських ресурсів для їх розвитку; вдосконалення місцевого самоврядування та впровадження в нього рівні управління.*

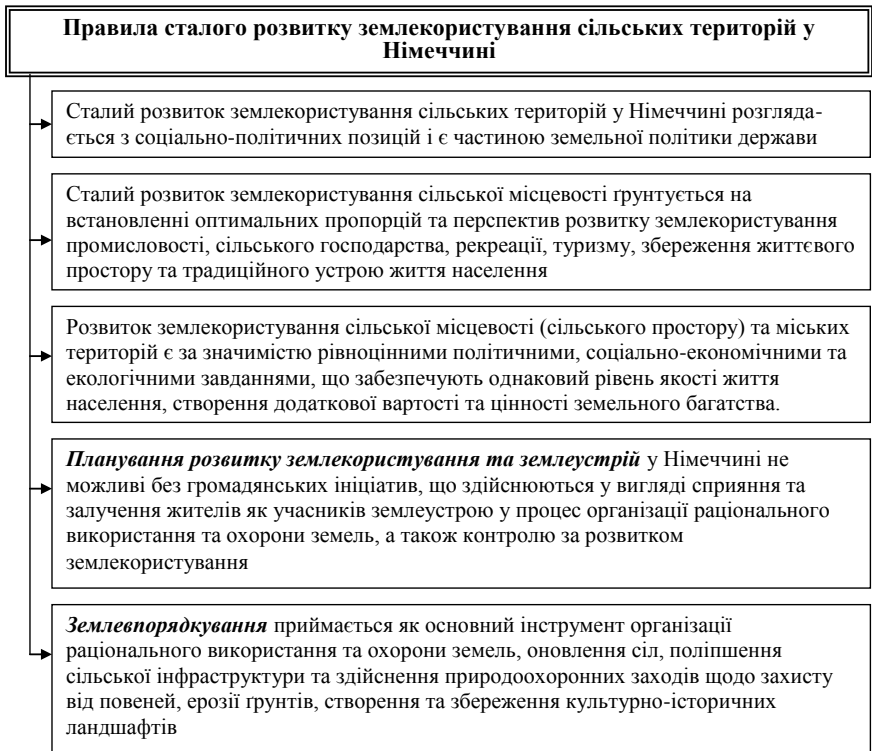


Рисунок 4.10. Основні правила сталого розвитку землекористування сільських територій у Німеччині (розроблено авторами)

У Сполучених Штатах місцеве управління забезпечує обґрунтування стратегічних планів розвитку землекористування сільських територій, які

включають усі економічні фактори. До цих факторів належать:

- ✚ визначення потреб сільських територій та наявності економічних, природних та людських ресурсів для їх розвитку;
- ✚ вдосконалення системи місцевого самоврядування та впровадження принципів сталого розвитку в ньому;
- ✚ включення місцевих жителів на прийняття рішень щодо найважливіших питань територіального розвитку.

В Німеччині з метою розвитку економіки держави та збереження традиційного устрою життя населення велику увагу приділяють сільським територіям. При цьому керуються правилами та нормами, що представлені на рисунку 4.10 [45].

У Німеччині землеустрій розглядається як найважливіша частина управління сільськими територіями та особлива увага приділяється взаємодії (партнерства) державного та приватного партнерства у галузі землеустрою та кадастрів.

У системі землепорядкування 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 4.11 приведено структуру територіального планування [123].

Найбільш важлива ланка в загальній системі територіального планування Німеччини є планування на рівні громад (Bauleitplanung). Воно проводиться за рахунок фінансових коштів, що надходять в громади від централізовано зібраних податків. Володіючи фінансовими і правовими важелями управління, органи місцевого самоврядування, муніципалітети – головні замовники такого планування. Як правило, територіальне планування на даному рівні складається з двох частин: 1) плану землекористування (Flächennutzungsplan) із зазначенням бажаного використання земель та 2) локального плану будівництва з відображенням існуючої і перспективної структури поселень, об'єктів будівництва. До числа основних завдань територіального планування на рівні громад належить

регулювання і узгодження інтересів різних природокористувачів. За допомогою цього вдається досягти певного компромісу між вільним підприємництвом і плановим управлінням при використанні території громад і тим самим уникнути порушення екологічної рівноваги в регіоні. У територіальному плануванні Німеччини ландшафтно-екологічні підходи – одні з головних при виборі тієї чи іншої форми землекористування, а природоохоронні – найбільш пріоритетні. Ця дана і добра традиція сформувалася з глибоких територіальних уявлень про екологію ландшафту, які вперше отримали розвиток в Німеччині і практичного їх втілення при догляді за ландшафтами (Landschaftspflege).



Рисунок 4.11. Логічно-змістовна схема структури видів територіального планування в Німеччині [123]

Більш ширший аналіз інституційного середовища системи землевпорядкування в економічно розвинених країнах заходу приведено в колективній праці за загальною редакцією А.М. Третяка «Територіально-просторове планування: базові засади теорії, методології, практики» [102].

Таким чином, аналіз інституційних моделей управління розвитком землекористування сільських територій в розвинених країнах дозволяє зробити такі висновки та пропозиції:

а) механізм інституційного середовища системи землевпорядкування пов'язаний з управлінням комплексним розвитком сільських територій та земельними ресурсами і є системою законодавчих, організаційних, економічних заходів, спрямованих на забезпечення ефективного використання наявних ресурсів територій та підвищення якості життя;

б) на період 2014-2020 років. Європейською комісією затверджено 118 цільових програм розвитку землекористування та сільських регіонів (Rural Development - Programmes - RDP) у 28 держав-членів. Ці програми розроблені, виходячи з потреб територій та у межах держави члени встановлюють кількісні цільові індикатори задля досягнення поставлених цілей. Потім визначається обсяг фінансування, за умови, що не менше 30% коштів програми мають бути спрямовані на заходи щодо захисту довкілля;

в) в США інституційні моделі управління землекористуванням сільських територій базуються на урахуванні Федеральних програм, які здійснюються досить активно;

г) можливе використання досвіду окремих країн Євросоюзу щодо планування землекористування сільського розвитку при створенні програм розвитку землекористування сільських територій в Україні, викладено в колективній праці за загальною редакцією А.М. Третяка «Територіально-просторове планування: базові засади теорії, методології, практики» [102], і це дозволить поєднати адміністративний підхід (зверху-вниз) із субсидіарним (знизу-вверх) та дасть можливість реалізувати принцип «зустрічних потоків». Одночасно слід зауважити, що формування програм розвитку землекористування сільських територій входить до єдиної системи інституційного середовища землевпорядкування, що дозволить на сільських територіях уникнути дублювання заходів та заощадити кошти; в основі ефективного розвитку землекористування сільських територій має лежати нове, постіндустріальне розуміння науково-технічного прогресу та економічної діяльності, прикладом служать скандинавські країни; найважливішим напрямом інституційних моделей управління - сільськими територіями має сприяти масштабному поширенню інновацій у всіх сферах аграрного бізнесу та сільської економіки [36];

д) велике значення має наукове та стратегічне обґрунтування розвитку землекористування сільських територій в процесі реалізації заходів та дій територіально-просторового планування використання і охорони земель та інших природних ресурсів [102].

У результаті можна назвати такі моменти досвіду розвинених країн, які можна застосувати в українській практиці землевпорядкування:

✚ особливе значення набувають наші дослідження із розвитку системи землевпорядкування у зв'язку із формуванням сталого розвитку землекористування сільських територій, що обумовлює формування спеціалізованих землевпорядних органів, які конкретизуватимуть висококваліфіковані кадри, що здійснюють розробку цілей та механізмів розвитку землекористування територіальних громад;

✚ розроблення стратегічних планів соціально-економічного розвитку регіонів та територіальних громад як основи формування цільових програм управління змінами у діяльності місцевих спільнот;

✚ визначення базового складу пріоритетних напрямів розвитку землекористування територіальних громад, що обумовлює розвиток системи землевпорядкування, метою якої є підвищення рівня екологізації, капіталізації і соціалізації землекористування, підтримку його інноваційної складової, формування кластерів за участю бізнесу та організацій, що мають креативний потенціал.

#### **4.4. Трансакційні витрати як показник ефективності рівня інституалізації землевпорядкування**

У сучасній економічній науці зазвичай виділяють п'ять типів трансакційних витрат [40]:

1) Витрати на пошук інформації. Якщо мова йде про землекористувачів, то їм доводиться нести витрати з пошуку відповідної інформації про земельні ділянки та права на них, їх режим використання та вартість тощо.

2) Витрати на створення, систематизацію, збереження земельної інформації, оцінку земель, земельних ділянок та прав на них, землекористування. Завдяки стандартизації методів створення, систематизацію, збереження земельної інформації оцінки земельної власності відповідні витрати є значними, і досить відчутними.

3) Витрати на ведення переговорів і укладення угод.

4) Витрати специфікації і захисту прав власності (*оформлення прав на земельні ділянки (землеустрій), формування режиму землекористування (землевпорядкування), складання контракту або підготовка установчих документів, реєстрація угоди у нотаріуса, захист прав власності легальними (ведення державного земельного кадастру – ДЗК) або нелегальними засобами*).

5) Витрати захисту від опортуністичної поведінки. Під опортуністичною поведінкою розуміється будь-яке ухилення від дотримання

умов контракту або неписаної угоди, державне регулювання земельних відносин та режиму землекористування. Безумовно, в сучасному світі з розвиненими формами відносин власності на землю і складними контрактними відносинами ті трансакційні витрати, які описані в четвертому і п'ятому пунктах, займають переважну частку в цій категорії витрат. Тому не слід сприймати трансакційні витрати як щось ефемерне. Вони займають дуже істотне місце в загальних витратах сучасних підприємців [40].

Інституції – засіб зниження трансакційних витрат. Люди прагнуть мінімізувати витрати і максимізувати корисність (прибуток). Якщо з питанням про зниження трансформаційних витрат усе ясно – слід застосувати більш продуктивну техніку, поліпшити організацію праці і т.д., то зі зниженням трансакційних витрат усе набагато складніше, особливо якщо врахувати, що зростання цього класу витрат супроводжується поглибленням поділу праці і розвитком багатьох інших форм людських відносин, що відбувається в рамках суспільного прогресу [40]. ***Головний шлях до зниження трансакційних витрат – це зменшення невизначеності економічного середовища за рахунок стійких правил поведінки.*** Цими стійкими правилами поведінки і є інституції. Слід привести цитату з Д. Норта: «Говорячи професійною мовою економістів, інститути визначають і обмежують набір альтернатив, які є у кожної людини» [43].

Отже, примус до дотримання контракту завжди супроводжується високими трансакційними витратами і тому рідко буває своєчасним і повним. У будь-якому суспільстві виконання контрактів супроводжується опортуністичною поведінкою і внаслідок цього відхиляється від початкових домовленостей між партнерами [40].

Будь-який обмін, як відомо, супроводжується трансакційними витратами. Це тим більше стосується розроблення документації з землеустрою щодо формування земельних ділянок та прав на них, обміну правами власності, де витрати на захист прав є високими. Як і будь-які витрати, трансакційні витрати обміну правами власності небажані. ***Проте людство охоче допускає зростання трансакційних витрат, якщо воно покривається ростом суспільного багатства.*** Розмір трансакційних витрат має позитивний, а також негативний вплив на можливості використання ринкових принципів управління процесами економічного відтворення [19].

Зростання трансакційних витрат у абсолютному вираженні, а також більш швидка динаміка цих витрат – це нормальна тенденція соціального прогресу, що виражає розвиток обміну. Вона показує, що кінцеві результати людської діяльності все більше залежать від поділу праці та форм взаємодії



між людьми, ніж від виробництва у традиційному розумінні. Можливо, є певна природна межа зростання трансакційних витрат у порівнянні з трансформаційними, за якою починається занепад власне виробництва, але це питання ще недостатньо вивчене *інституціональною теорією*. Важливо також, щоби абсолютне зростання трансакційних витрат супроводжувався зниженням обсягу цих витрат, що припадають на одиницю продукції. Іншими словами, зростання економічної ефективності має випереджати зростання трансакційних витрат [40].

Важливою складовою частиною інституційної методології є аналіз розвитку як формальних, так і неформальних суспільних відносин, що проходять протягом тривалого часу. Інституції формуються, існують, розвиваються, зникають і при цьому зміни в інституційній системі є ключем до розуміння ефективності економіки в конкретній історичній епосі. Лауреат Нобелівської премії по економіці Д. Норт писав: «Історія має значення. Вона має значення не просто тому, що ми можемо робити уроки з минулого, але й тому, що сьогоднішнє і майбутнє пов'язані з минулою неперервністю інституцій суспільства. Вибір, який ми робимо сьогодні або завтра, сформовано минулим. А минуле може бути нами зрозуміле тільки як процес інституційного розвитку» [44]. Вплив соціальних традицій на зміст законів, регулюючих земельні відносини та особливо оцінку ефективності їх реалізації, наглядно простежується в періоди здійснення реформи. Успіх реалізації реформи залежить від досягнення гармонії між законодавчими ініціативами, соціально-етнічними традиціями та економічною доцільністю. Аналіз земельної реформи, проведеної в Україні, показує, що такої гармонії не вдалося досягти. Завжди пріоритет віддався одному з політичних (а часто і не наукових) напрямків, що призвело до виникнення нових диспропорцій і сформувало базу для нової реформи. В результаті здійснення державної земельної політики в Україні сформувалися інституція та інститут – землеустрою, які забезпечували розвиток цієї політики в життя.

Наприклад, тільки в 2003 р. були прийняті закони України «Про землеустрій» [57; 59; 60] і інші які мали забезпечити інституційне середовище здійснювати землеустрій. Проте станом на 2022 р. на реалізацію закону про землеустрій було розроблено і прийнято тільки 15 із 45 необхідних нормативних актів та стандартів, норм і правил, або 33 %. На реалізацію закону про охорону земель було розроблено і прийнято тільки 25 із 70 необхідних нормативних актів та стандартів, норм і правил, або 35 %. Звичайно, що такий стан відображався в трансакційних витратах землевпорядкування. Адже відсутність державних та галузевих стандартів

дозволяв затягувати експертизу земельпорядної документації а висновки щодо її якості трактувати на «думку експерта» а не на відповідність законодавчо-нормативним документам.

Так, однією із **найбільших проблем землеустрою та оцінки земель у останні десятиріччя, зазначається в** пояснювальній записці до проекту Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо дерегуляції землеустрою та оцінки земель» [55], **став надзвичайно високий рівень державного втручання та регулювання, що стає причиною системної корупції під час погодження, експертизи та затвердження земельпорядної документації, реєстрації земельних ділянок, професійної атестації фахівців** тощо. **В свою чергу, це стає причиною зростання вартості робіт**, а отже – суттєвого обмеження попиту на роботи із землеустрою та оцінки земель як з боку органів державної влади та місцевого самоврядування, так і громадян та юридичних осіб.

Оцінка рівня державного втручання у такі сфери професійної діяльності, як землеустрій та оцінка земель за методикою, що використовувалася EuroGeographics [119], можна відзначити, що в Україні держава намагається втручатися у роботу професіоналів практично усіма відомими у європейській практиці способами, а єдиний спосіб регулювання діяльності інженерів-землепорядників, який широко поширений у європейських країнах, проте не використовується в Україні – страхування професійної відповідальності. Так, в пояснювальній записці [56] зазначено, що **за кількістю способів втручання держави у проведення землеустрою, яких нараховується дванадцять, Україну можна впевнено вважати одним із світових лідерів у створенні різноманітних адміністративних бар'єрів під час складання документації із землеустрою.**

Такими способами втручання є [56]:

«1) вимога наявності у інженера-землепорядника спеціальної вищої освіти (спеціальність 193 «Геодезія та землеустрій»), що передбачає одержання сукупності систематизованих знань, умінь і практичних навичок, способів мислення, професійних, світоглядних і громадянських якостей, морально-етичних цінностей, інших компетентностей (ст. 66 Закону України «Про землеустрій», Закон України «Про вищу освіту»);

2) сертифікація інженерів-землепорядників, які повинні мати відповідну підготовку та несуть відповідальність за якість робіт із землеустрою, в тому числі шляхом анулювання кваліфікаційного сертифікату (ст. ст. 26, 66 Закону України «Про землеустрій»);

3) надання дозволу на складання окремих видів документації, при чому

у дозволі відмовляється у разі невідповідності місця розташування земельної ділянки вимогам законів, прийнятих відповідно до них нормативно-правових актів, а також генеральних планів населених пунктів, іншої містобудівної документації, схем землеустрою і техніко-економічних обґрунтувань використання та охорони земель адміністративно-територіальних одиниць, проектів землеустрою щодо впорядкування території населених пунктів, затверджених у встановленому законом порядку (ст. ст. 118, 123 Земельного кодексу України);

4) попереднє погодження питань, пов'язаних з викупом земельних ділянок для суспільних потреб або з мотивів суспільної необхідності, що має на меті «урахування комплексного розвитку території, який би забезпечував нормальне функціонування на цій ділянці і прилеглих територіях усіх об'єктів та умови проживання населення і охорону довкілля» (ст. 151 Земельного кодексу України);

5) погодження документації із землеустрою, в якому відмовляється у разі невідповідності її положень вимогам законів та прийнятих відповідно до них нормативно-правових актів, документації із землеустрою або містобудівної документації (ст. 186 Земельного кодексу України);

6) державна експертиза землевпорядної документації, що передбачає оцінку дотримання вимог законодавства та встановлених стандартів, норм і правил при прийнятті проектних рішень (ст. 32 Закону України «Про державну експертизу землевпорядної документації»);

7) державна реєстрація земельних ділянок та інших об'єктів землеустрою у Державному земельному кадастрі державним кадастровим реєстратором, який відмовляє у реєстрації у разі невідповідності поданих документів вимогам законодавства (ст. 24 Закону України «Про Державний земельний кадастр»);

8) саморегулювання у сфері землеустрою, шляхом контролю саморегулювальною організацією за виконанням положень нормативно-технічних документів, державних стандартів, норм і правил у сфері землеустрою, забезпеченням належної якості документації із землеустрою, яка складається сертифікованими інженерами-землевпорядниками – її членами (ст. 63 Закону України «Про землеустрій»);

9) державний нагляд у сфері землеустрою, що передбачає перевірку дотримання сертифікованим інженером-землевпорядником вимог положень законів, інших нормативно-правових актів, нормативно-технічних документів, стандартів, норм і правил у сфері землеустрою (ст. 61-1 Закону України «Про землеустрій»);

10) невідповідність землепорядної документації вимогам нормативно-правових актів, стандартів, норм та правил також є підставою для відмови у затвердженні документації уповноваженими на те органами виконавчої влади та місцевого самоврядування (ст. ст. 118, 123 Земельного кодексу України);

11) оцінка впливу на довкілля, що передбачає оцінювання наслідків діяльності для безпечності життєдіяльності людей та їхнього здоров'я, флори, фауни, біорізноманіття, ґрунту, повітря, води, клімату, ландшафту, природних територій та об'єктів, історичних пам'яток та інших матеріальних об'єктів (ст. 3 Закону України «Про оцінку впливу на довкілля»);

12) стратегічна екологічна оцінка, що має на меті інтегрування екологічних вимог під час розроблення та затвердження документів державного планування (ст. 2 Закону України «Про стратегічну екологічну оцінку»).

Крім того, у останні десятиріччя *«в Україні повсюдно сформувалась ганебна корупційна культура, коли посадовці дозвільних та розпорядчих органів починають використовувати дозвільні процедури не стільки як засіб контролю якості проектних рішень, скільки як один із інструментів вилучення корупційної ренти шляхом скільки завгодно тривалого блокування набуття прав на земельні ділянки для громадян і бізнесу»* [56].

Пілотний проект із екстериторіального погодження землепорядної документації, запроваджений постановою Кабінету Міністрів України від 31.08.2016 № 580, яскраво продемонстрував відсутність в Україні єдиної практики розгляду та погодження землепорядної документації і, натомість, масове встановлення «місцевих вимог» до її складу та змісту, вимагання додаткових документів тощо. Зокрема, проведене у 2017 році проектом «Офіс ефективного регулювання» (BRDO) дослідження, в рамках якого було проаналізовано 94 висновки щодо документації із землеустрою, у яких містилось 289 зауважень експертів Держгеокадастру, дозволило виділити 46 типів зауважень [56]. При цьому, переважна більшість зауважень зводилася лише до трьох типів:

▶ акт прийомки-передачі межових знаків на зберігання не відповідає Інструкції про встановлення (відновлення) меж земельних ділянок в натурі (на місцевості) та їх закріплення межовими знаками, затвердженої наказом Держкомзему від 18.05.2010 № 376 – 40 % зауважень;

▶ відсутні або не вірні відомості (документи), що підтверджують проведення геодезичних вимірів із прив'язкою до пунктів Державної геодезичної мережі – 26 % зауважень;

▶ встановлення обмежень у використанні земельної ділянки – 18 % зауважень.

Таким чином, зауваження «експертів» в основному базуються на колізіях, які виникли внаслідок суперечності відомчих інструкцій законодавству. «Експерти» в основному роблять зауваження щодо формальних елементів оформлення проектів, *мало звертаючи увагу на зміст проектних рішень*. При погодженні практично ніколи не перевіряється відповідність оцінюваної документації раніше затвердженій землепорядній документації. Особливе занепокоєння викликає неспроможність навіть спеціально уповноваженого органу влади у галузі землеустрою (Держгеокадастру України) забезпечити єдині підходи до розгляду та погодження документації у своїх територіальних органах, оскільки ідентичні за змістом, складом та оформленням проекти відведення земельних ділянок нерідко отримують як позитивну, так і негативну оцінку від різних «експертів», а також різні набори «зауважень». Негативним явищем при цьому залишається фактично повна безкарність посадовців дозвільних органів, які фактично можуть маніпулювати висновками на власний розсуд.

Наслідком надмірного і неадекватного регулювання землеустрою та оцінки земель стає погіршення бізнес-клімату в країні, дискредитація землепорядної галузі, зростання витрат громадян та підприємців на виплату корупційної ренти, а також утворення стійких злочинних угруповань у галузі земельних відносин, що мають на меті максимізацію та вилучення цієї ренти.

Інший приклад. Якість та цілісність даних державного земельного кадастру є головною основою для успішної реалізації заходів землепорядкування. Станом на 2021 р. рівень якості та цілісності даних державного земельного кадастру можна охарактеризувати такими проблемами, які стосуються питань взаємодії з іншими реєстрами:

1. Картографічна основа земельного кадастру не є повною (*ортофотознімки є сильно застарілими, а базова топографічна карта відсутня*);

2. Відсутня база геопросторових даних земельного кадастру: відсутні координати точок геодезичної мережі;

3. Державний кордон України: відсутня інформація;

4. Адміністративно-територіальні одиниці (*наявна інформація про межі лише 8,8 тис. населених пунктів з-поміж загальної кількості 29,8 тис.; межі новоутворених територій громад та районів відсутні*);

5. Кадастрове зонування (*межі 56 тис. кадастрових зон та 378 тис. кадастрових кварталів*);

6. Обмеження на використання земель (*відсутня інформація про невелику кількість окремих об'єктів*);

7. Зареєстровані земельні ділянки (*є інформація лише про 22,4 млн ділянок, серед яких 15 млн с/г ділянок на площі 43,8 млн га від загальної площі 60 млн га*) включно з реєстрацією земель державної власності;

8. Нормативна грошова оцінка земель населених пунктів не завершена (*4,5 тисяч населених пунктів*);

9. Нормативна грошова оцінка земель с/г призначення, включно з картою ґрунтів та бонітетом ґрунтів (*спеціальний геопортал не працює*);

10. Масиви земель с/г призначення (*функціонал для реєстрації таких земель все ще не створено*);

11. Інформація, отримана в результаті обміну даними з іншими кадастрами (*заповідні території, лісові насадження, землі оборони, об'єкти інфраструктури, супутниковий моніторинг земельних ресурсів тощо*).

**Планування землекористування відбувається на трьох рівнях:** державному, обласному та місцевому. **Таке планування здійснюється з урахуванням державних, громадських та приватних інтересів.** Планування землекористування на місцевому рівні повинно враховувати вимоги до землекористування на державному та обласному рівнях. Для того, щоб забезпечити прозорі процедури планування та контролю за його дотриманням, необхідно перевести в електронний формат процедури планування землекористуванням та забезпечити публікацію його результатів. Особливо важливо вирішити це питання на місцевому рівні, де відбувається виділення земельних ділянок під конкретне цільове призначення, включно з розташуванням конкретних об'єктів. Для цього громади мають бути забезпечені:

- ◆ сучасною картографічною основою масштабом 1:10 000, представленою у векторному форматі у Державній геодезичній системі координат УСК-2000;

- ◆ відкритою інформацією про планування перспективного використання земель на державному та регіональному рівнях;

- ◆ надійними адміністративними та статистичними даними.

Розроблення землепорядної документації на місцевому рівні суттєво посилює можливості органів місцевого самоврядування збільшувати податок на землю. Це стає можливим завдяки таким чинникам:

❖ під час розроблення комплексних планів землекористування органи місцевого самоврядування зможуть збільшити базу оподаткування громади через:

❖ виявлення земельних ділянок без державної реєстрації права власності або користування;

❖ виявлення можливостей для удосконалення нормативної грошової оцінки земель.

Дані про поліпшення земель, насамперед щодо об'єктів інженерної та транспортної інфраструктури, стимулюватимуть збільшення плати за землю.

Ми привели тільки незначний перелік проблем у веденні державного земельного кадастру, вирішення яких впливає на транзакційні витрати створення земельної інформації.

**Інший приклад.** Удосконалення складових, структури і змісту комплексного плану просторового розвитку землекористування територій територіальних громад [102; 106] із врахуванням європейського досвіду дозволить зменшити вартість його розробки в 2-3 рази. Це особливо важливо враховуючи, що на 2022 рік у держбюджеті закладено 187,7 млн. грн субвенцій на розроблення 150 комплексних планів просторового розвитку територій територіальних громад (або 1,25 млн. грн. на 1 проект).

Таким чином, **у новій теорії ідентифікація транзакційних витрат обґрунтована збільшенням витрат на супровід землевпорядного процесу та діяльності, продуктивність або деструктивність яких значною мірою залежить від інституціонального середовища. Метою землевпорядкування є організація аналізу і дієвого контролю детермінантів таких транзакційних витрат для їх оптимізації на мікрорівні (у суб'єктах землекористування), а також для виявлення на макрорівні неефективних інституцій і інститутів, з функціонуванням яких пов'язані непродуктивні (або необґрунтовано масштабні) транзакційні витрати.**

## **Розділ 5. ІНСТИТУЦІОНАЛЬНЕ СЕРЕДОВИЩЕ РОЗВИТКУ ПРОФЕСІЙНИХ ЗЕМЛЕВПОРЯДНИКІВ**

Завданням науки є вирішення проблем практики і прогнозування її розвитку [88]. Однак у буквальному виконанні цього не відбувається. Наука формує парадигму, розробляє теорію, методологію, моделі – інакше кажучи, «вселяє віру», мобілізує і «озброює» землевпорядників. Тільки «повіривши», отримавши мотивацію і інструментарій, останні і вирішують проблеми практики та формують майбутнє професії. *Інституціональна парадигма і теорія розглядають землевпорядкування як важливий соціально-економічну і екологічну інституції, а землевпорядника – як «неформального носія» цієї соціально-поведінкової інституції* [88]. У сучасному світі цінний не «землемір», а землевпорядник із активною позицією, лідер в економічній і навіть правовій спеціалізації, що і формує інституцію професійних землевпорядників в якісних і кількісних показниках.

Для виконання завдань із забезпечення порозуміння і керованості у сучасних соціально-економічних і екологічних просторах інститут професійних землевпорядників повинна формуватися і розвиватися на новій фундаментальній платформі. Такою платформою ми вбачаємо інституціонально-поведінкову теорію землевпорядкування [99, 100]. Теорію, в якій інституції професійних землевпорядників відводиться особливе місце. В цьому зв'язку, важливо дослідити явище інституції професійних землевпорядників, його становлення і, головне, вплив на майбутнє землевпорядкування.

### **5.1. Моделювання розвитку інституту професійних землевпорядників**

З позицій інституціональної парадигми і теорії розглянемо причинно-наслідкову природу становлення інституції професійних землевпорядників. У науково-фаховій літературі дуже мало написано про історію розвитку професійних об'єднань землевпорядників. Тому ми не змогли знайти теоретичного обґрунтування становлення та існування цього явища у системі землевпорядкування (*тут ми говоримо про систему землевпорядкування з позиції інституціонально-поведінкової теорії і парадигми*).



Професія землеміра (*а в сучасному розумінні землепорядника*) виникла більше 1000 років тому, і протягом усього цього часу він займався формуванням конкретних земельних об'єктів, керуючись своїми знаннями, вміннями та практичними навичками. Відповідно до Великого економічного словника, під професією розуміється основний рід трудової діяльності, заняття людини, яка володіє комплексом спеціальних теоретичних знань і практичних навичок, набутих у результаті спеціальної підготовки, досвіду і стажу роботи [6]. *З точки зору конкретної людини професія – це діяльність, за допомогою якої ця особа приймає участь у житті суспільства і яка слугує їй головним джерелом матеріальних засобів до існування* [88]. У процесі свого розвитку професія землепорядника зазнала змін, і зі звичайного землеміра землепорядник перетворився на активного учасника процесу управління земельними ресурсами та землепорядкуванням, гаранта розуміння і керованості в соціально-економічному та екологічному просторах. Сьогодні, щоби займатися посадою землепорядника, необхідно володіти певними професійними знаннями, навичками, вміннями, етикою поведінки і спілкування.

Професійні знання являють собою сукупність відомостей, що становлять зміст управління земельними ресурсами та землекористуванням, територіально-просторового планування розвитку землекористування, землеустрою та землепорядкування і взаємопов'язаних із ними дисциплін. Людина, яка вирішила пов'язати себе з професією землепорядника, може отримувати знання у сфері землепорядкування, навчаючись у коледжах (тобто здобути середню освіту) або у вищих навчальних закладах. При цьому, сама по собі вища освіта, отримана землепорядником у ВНЗ, ще не є гарантією його компетентності.

Саме тому практично в усіх країнах з розвинутою ринковою економікою існує статус *«професійний землепорядник»* [88]. Цей статус передбачає членство землепорядника у саморегульованому професійному об'єднанні і здачу ним кваліфікаційних іспитів (*тобто отримання професійної освіти*). Крім професійних знань, у землепорядника повинні бути ще й навички для своєчасного вирішення поставлених перед ним завдань. *Навичками* є дії, сформовані шляхом повторення і доведення до автоматизму. У свою чергу, *вміння* – це здатність виконувати дії, набута в результаті навчання або життєвої практики. При подальших тренуваннях вміння може перейти у навичку. При здійсненні введення інформації саме навички дозволяють землепоряднику істотно скоротити час на виконання необхідних землепорядних дій, якісно організувати землепорядний процес.

*Поведінка*, яка характеризує і визначає професійного землевпорядника як неформального носія інституції, встановлюється *професійною етикою*. *Етика* також формує порядок вирішення конфліктів і ситуацій, якщо погляди і думки професійних землевпорядників, клієнтів і роботодавців не збігаються. Таким чином, приходимо до висновку, що *землевпорядника можна розглядати як представника професії (інституції) в тому випадку, якщо він володіє знаннями, навичками, вміннями і дотримується етики*. Явне вираження, а тим більше дотримання вищевикладених якостей, формується в міру розвитку економіки і досягає свого апогею лише з утворенням професійного землевпорядного руху. Іншими словами, в інституції землевпорядкування завжди присутня його неформальна складова – *інституція землевпорядників*, але тільки з досягненням землевпорядкування рівня важливої соціально-економічної інституції [99, 100] якість його неформальної складової (*того, що знаходиться «у головах» землевпорядників*) і кількісне зростання організаційних об'єднань землевпорядників призводить до появи інституції саме професійних землевпорядників.

Так, у XIX ст. з'являються перші професійні об'єднання оцінювачів та навчальні майданчики для вдосконалення їхньої діяльності. Лідером у цьому напрямку стала Великобританія, де професія оцінювача викристалізувалась у рамках діяльності професійного сюрвеєра (від англ. *Surveyor – землемір*). У 1861 р. король дарував *професійним сюрвейерам хартію* (Royal Charter) *на право саморегулювання професії*. У 1868 р. було створено Королівський інститут сертифікованих сюрвеєрів (*The Royal Institution of Chartered Surveyors – RICS*), який сьогодні має понад 91 тис. членів майже 150 країн світу. Королівський інститут сертифікованих сюрвеєрів (RICS) має не лише старі традиції, але й високу репутацію, завдяки якій ця організація практично регулює всю діяльність оцінювачів у Великобританії, де відсутнє державне регулювання оціночної діяльності.

Поступово у *Великій Британії викристалізувалися вимоги до особистості та освіти професійного землевпорядника*. Наприклад, для того, щоб отримати звання члена Королівського інституту сертифікованих сюрвеєрів (RICS), необхідно мати університетську освіту в галузі нерухомості в одному з акредитованих RICS університетів та пройти не менш ніж дворічне стажування на фірмі під керівництвом члена RICS. Члени Королівського інституту сертифікованих сюрвеєрів мають право ставити після свого прізвища аббревіатуру MRICS (*професійний член RICS*) та FRICS (*член-кореспондент RICS*). *Королівський інститут сертифікованих*

*сюрвеєрів* (RICS) є важливою для оцінювачів організацією хоча б тому, що він взяв на себе місію уніфікувати вимоги до оцінки та створити єдині правила та керівництва у цій галузі. Стандарти Королівського інституту сертифікованих сюрвеєрів (RICS), які часто називають незмінно червоною обкладинкою «Червоною книгою», вперше видані в 1980 р. і регулярно оновлюються, складаються з двох основних частин. Перша містить принципи, які є універсальними для всіх членів Королівського інституту сертифікованих сюрвеєрів (RICS) у всьому світі, при цьому всі положення цього розділу знаходяться у повній відповідності з Міжнародними стандартами оцінки. Друга частина присвячена специфіці оцінки у Великій Британії та Ірландській Республіці; подібні специфікації готуються у деяких інших країнах.

На сьогоднішній день Королівський інститут сертифікованих сюрвеєрів (RICS) зайнятий найрізноманітнішою діяльністю; оцінка фахівців RICS затребувана в різних областях. Наприклад, у 2011 р. з'явився документ «Методика виміру вуглецевих матеріалів», опублікований Королівським інститутом сертифікованих сюрвеєрів (RICS). Цей документ є корисним керівникам будівельних проектів, а також кошторисникам, геодезістам, топографам.

У 1930-х роках, одразу після Великої депресії, **у США було створено Інститут оцінки**, у якому нині перебуває близько 15 тис. членів. Однією з основних завдань цієї організації є підвищення якості оцінки, навіщо велика увага приділяється професійної підготовки оцінювачів. Інститут оцінки має власну систему підготовки кадрів, згідно з якою для членства в цій організації необхідний 5-річний стаж практичної діяльності в галузі оцінки та наявність спеціальної освіти. **Крім Інституту оцінки у США існує також Американське товариство оцінювачів** (що об'єднує приблизно 6 тис. членів) та інші організації такого профілю (близько 7 тис.).

Слід відзначити, що необхідність у самоорганізації землевпорядники України усвідомили і реалізували тільки в незалежній Україні в 90-х роках, коли було створене спочатку товариство а потім було реорганізоване у **Всеукраїнську громадську організацію «Спілка землевпорядників України»**. Зокрема, заснована в 1994 році як Товариство землевпорядників України. Як Всеукраїнська громадська організація Спілка землевпорядників України була зареєстрована в Міністерстві юстиції України в листопаді 1999 р. за рішенням III позачергового з'їзду від 30 квітня 1999 р. Спілка як Всеукраїнська громадська організація, об'єднує інженерно-технічних працівників, вчених землевпорядного профілю, викладачів і студентів

**ЗЕМЛЕВПОРЯДКУВАННЯ В УКРАЇНІ:**  
**розвиток на засадах новітньої інституціонально-поведінкової теорії**

---

землевпорядних факультетів і відділень учбових закладів, інших осіб, що працюють в сфері земельних відносин на добровільних засадах. Спілка є юридичною особою і здійснює свою діяльність у відповідності з Конституцією України, чинним законодавством та цим Статутом.

*Метою Спілки є:*

1) об'єднання зусиль членів Спілки для сприяння вирішення актуальних науково-технічних проблем, прогнозування розвитку науки і техніки в галузі землеустрою, використанні і охороні земель, державного земельного кадастру, моніторингу земельних ресурсів, підвищення технічного рівня і якості землевпорядних робіт;

2) захист законних професійних, соціальних, економічних та інших інтересів своїх членів.

*Головними завданнями Спілки відповідно до Статуту є:*

1) участь у проведенні громадської /позавідомчої/ експертизи програм і проєктів, техніко-економічних обґрунтувань, планів наукових досліджень і розробок в галузі землеустрою, використання і охорони земель, державного земельного кадастру, моніторингу земельних ресурсів;

2) сприяння захисту інтелектуальної власності, професійних і соціальних прав членів Спілки;

3) внесення пропозицій щодо удосконалення земельного і природоохоронного законодавства;

4) сприяння впровадженню у виробництво досягнень науки і техніки, передового досвіду;

5) сприяння розвитку міжнародного співробітництва Спілки, взаємного обміну з зарубіжними організаціями новітніми досягненнями в галузі землеустрою, раціонального використання і охорони земель, державного земельного кадастру, моніторингу земельних ресурсів;

6) сприяння підготовці кадрів спеціалістів землевпорядного профілю, юристів по земельному праву та інших фахівців, їх працевлаштуванню.

Вищевикладеного достатньо для того, щоби зробити два важливі висновки:

- *по-перше*, становлення інституції професійних землевпорядників нерозривне з новою місією землевпорядкування із забезпечення довіри, порозуміння і керованості у складних соціально-економічних і екологічних просторах (так було у Великобританії у XIX ст., так є і в XX – XXI ст. у зв'язку із запитами глобальної економіки).

- *по-друге*, інституція професійних землевпорядників має як об'єктивну, так суб'єктивну форму поширення. У країнах, де інституціональні

особливості соціально-економічного середовища з різних причин не відчують критичної потреби у появі інститутів професійних землепорядників, останні можуть формуватися і за рахунок запозичень інститутів (*таке відстежується в континентальній Європі та інших регіонах*).

Перше близьке до еволюційної характеристики розвитку, друге – до революційної. Еволюційна модель формування інституту професійних землепорядників представлена на рисунку 5.1 [88]. Невід’ємним атрибутом ринкової економіки в розвинених країнах стала самостійність землепорядників як рівноправних «гравців». Розуміючи зростання запитів і довіри з боку суспільства, представники землепорядної професії України теж усвідомили необхідність у регулярних зустрічах один із одним для консолідації зусиль, вирішення проблем повсякденного професійного життя.

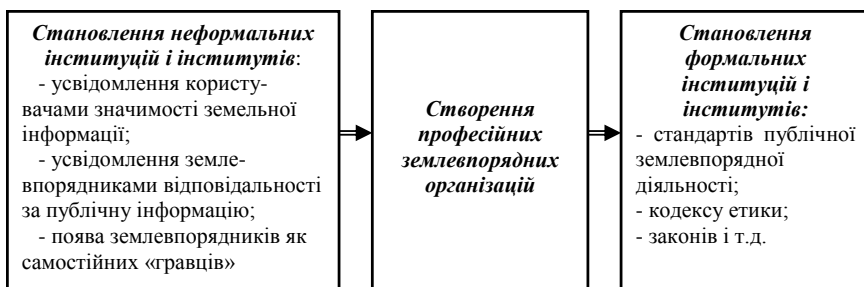


Рисунок 5.1. Логічно-змістовна модель еволюційного формування інституції професійних землепорядників [88]

Еволюційно почала формуватися неформальна інституція на основі «усвідомлення значущості та відповідальності», а її реалізація привела до створення громадських національних землепорядних об’єднань, які серед своїх завдань вбачали і розробку національних формальних інституцій у сфері організації і методології землепорядкування, освіти та етики (*землепорядні освітні програми, правила поведінки*).

На жаль у створення громадських національних землепорядних об’єднань в Україні вмішалася держава, шляхом прийняття в законі України «Про землеустрій» статті «Саморегулювання у сфері землеустрою», якою визначено, що саморегулювними організаціями у сфері землеустрою є громадські організації, які об’єднують фізичних осіб, визнаних сертифікованими інженерами-землепорядниками у порядку, встановленому

цим Законом, отримали свій статус відповідно до вимог цього Закону та здійснюють повноваження з громадського регулювання землеустрою. Утворення та порядок діяльності саморегульвних організацій у сфері землеустрою регулюються відповідно до закону. Саморегульвні організації у сфері землеустрою є юридичними особами, які діють на засадах самоврядування і діяльність яких не має на меті отримання прибутку. Громадська організація фізичних осіб, визнаних сертифікованими інженерами-землевпорядниками відповідно до цього Закону, що претендує на визнання її статусу саморегульвної організації у сфері землеустрою, повинна відповідати таким критеріям [57]:

- ◆ її кількісний склад повинен налічувати не менше 250 сертифікованих інженерів-землевпорядників;
- ◆ не менше 90 % членів її загального кількісного складу повинні бути сертифікованими інженерами-землевпорядниками;
- ◆ наявність встановленої процедури внутрішньої сертифікації своїх членів з метою контролю за якістю проведених ними робіт із землеустрою.

***Статус саморегульвної організації у сфері землеустрою (2021 р.) надається громадським організаціям центральним органом виконавчої влади,*** що реалізує державну політику у сфері земельних відносин, у порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України [57].

Саморегульвні організації у сфері землеустрою здійснюють такі повноваження з громадського регулювання землеустрою [57]:

- визначення правил підприємницької та професійної діяльності, обов'язкових для виконання всіма членами таких організацій, а також передбачення механізму відшкодування збитків, завданих споживачам внаслідок надання членами саморегульвної організації товарів, виконання робіт (послуг) неналежної якості;
- контроль за виконанням положень нормативно-правових актів, норм і правил у сфері землеустрою, забезпеченням належної якості документації із землеустрою, яка складається сертифікованими інженерами-землевпорядниками – її членами;
- участь у розробленні нормативно-правових актів з проведення землеустрою;
- участь у професійній підготовці та сертифікації інженерів-землевпорядників;
- участь у складі Кваліфікаційної комісії;

- захист своїх членів у питаннях судового та досудового вирішення спорів, пов'язаних із проведенням землеустрою, відповідно до закону;
- сприяння розвитку конкуренції у сфері землеустрою;
- підвищення професійного рівня членів саморегульвної організації шляхом внутрішньої сертифікації за процедурою, встановленою саморегульвною організацією;
- сприяння розвитку інформаційних технологій у сфері землеустрою, широкому інформуванню суспільства про особливості організації раціонального використання та охорони земель, формування сталого землекористування;
- встановлення інших вимог щодо сумлінного виконання своїми членами робіт із землеустрою, забезпечення виконання ними вимог цього Закону, нормативно-правових актів у сфері землеустрою.

Сертифікований інженер-землевпорядник може бути членом лише однієї саморегульвної організації у сфері землеустрою.

*У європейських країнах функціонує і інший підхід до формування інституцій професійних організацій, зокрема, запозичення інституцій і інститутів професійних організацій. Їх модель формування має іншу спрямованість (рис. 5.2) [88].*

Необхідно відмітити, що у континентальній Європі історично складався свій неформальний інститут землевпорядників.



Рисунок 5.2. Логічно-змістовна модель формування інституту професійних землевпорядників шляхом запозичення інститутів [88]

Він формувався більше під впливом державного регулювання і контролю, а землевпорядники, як правило, не були самостійними «гравцями» на ринку. На професію величезний вплив мали особливості

національних формальних інститутів (*законів, інструкцій і т.д.*). З розширенням ринку капіталу цих країн виникла необхідність запозичень нових явищ у землепорядному інституті. Багато хто брав приклад з Великобританії. Переважно запозичувалися і адаптувалися формальні інститути, в т.ч. і положення про організацію професійних об'єднань землепорядників. Якщо розвиток соціально-економічного середовища вимагав від землепорядкування забезпечення порозуміння і керованості національними ринками – інститут професійних землепорядників процвітав. Так сталося у більшості країн Західної Європи. І навпаки, запозичені інститути професійних землепорядників не могли існувати у неринковому інституціональному середовищі. Так сталося у країнах колишнього соцтабору (тут ми не відкидаємо теоретичну можливість існування інституту професійних землепорядників у системі планової економіки, хоча на практиці це не відбулося. Ми мали на увазі лише інститут землепорядників). У сучасному світі розвиток інституту професійних землепорядників відбувається під впливом глобалізації економіки та екології. Процеси такого розвитку мають вищевикладене причинно-наслідкове коріння і пояснюються інституціональною теорією з позицій залежності від національних історій і запозичення досвіду у країн – глобальних гравців.

Проведені дослідження показують, що сьогодні багато національних інститутів землепорядної професії формуються під безпосереднім впливом держави. Її нагляд і контроль збереглися з минулих часів у країнах континентальної Європи і поступово посилюються у країнах англо-американської системи планування розвитку землекористування. У той же час слід зазначити, що хоча землепорядні інституціональні об'єднання і вказують на свою національну ідентичність, сьогодні в цьому питанні більше переважає глобальний характер розвитку. Це вимагає від нас вивчення сучасних процесів глобалізації та відповіді на питання про те, чи пов'язаний розвиток інституту землепорядної професії лише з глобальним фактором. Термін «глобалізація» походить від латинського словосполучення «*globus terrae*» – земна куля, те, що охоплює всю земну кулю, загальний.

Глобалізація перетворює інформаційний фактор у найбільш важливий аспект сучасного землегосподарювання і виводить землепорядну професію на новий, глобальний рівень. Цей рівень насамперед характеризується становленням нової системи територіально-просторового планування сталого розвитку, що функціонує за єдиними правилами у масштабі всієї планети і відображає наростання фінансових потоків, непідвладних



державному регулюванню і контролю. Відбувається стирання кордонів між національними системами землевпорядкування і ослаблення контрольних функцій держав. Останнє доповнюється встановленням у світі панування міжнародних професійних «правил гри» (*формальних інституцій*), що просуваються глобальними гравцями через членство їх представників у глобальних землевпорядних і оціночних інституціях.

Під впливом глобалізації землевпорядники всіх країн масово усвідомлюють нову місію своєї професії, розвиваючи свій неформальний інститут і сприяючи керованості і довірі у світовому соціально-економічному просторі. Розвиток неформального інституту професії в більшості країн сприяв об'єднанню національних землевпорядних організацій у *Міжнародну федерацію землемірів (Global Surveyors' Day (FIG))*, яка організовує розробку міжнародних формальних інституційних документів у сфері землевпорядкування в державному секторі, освіті та етиці. FIG представляє інтереси геодезистів у всьому світі. FIG була заснована в 1878 році і є визнаною Організацією Об'єднаних Націй і Світовим банком неурядовою організацією, яка об'єднує національні асоціації-члени, кадастрові та картографічні агентства та міністерства, університети та компанії з більш ніж 120 країн [134]. FIG охоплює весь спектр професійних галузей у рамках глобальної землевпорядної спільноти, а саме землевпорядкування, кадастру, оцінки, картографування, геодезії, гідрографії, геопросторових даних, а також забезпечує міжнародний форум для обговорення та розвитку з метою просування професійної практики та стандартів. Модель формування інституту професійних землевпорядників у глобальному вимірі представлена на рисунку 5.3 [88].

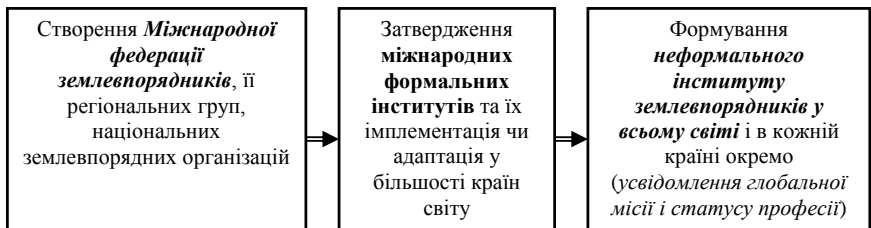


Рисунок 5.3. Логічно-змістовна модель формування інституту професійних землевпорядників у глобальному вимірі [88]

Порівняння моделей (рис. 4.1, 4.2, 4.3) вказує, що на перших етапах ми бачимо формування і запозичення інститутів землевпорядної професії, що

забезпечує необхідне підґрунтя для просування до наступних фаз. Нормальне продовження процесу, його зв'язок, єдність, цілісність забезпечуються другим етапом – збереженістю, успадкуванням. Без цієї умови процес створення глобального інституту землевпорядної професії став би неможливим. Створення глобального інституту вимагає новацій (*формування якісно нових зв'язків, функцій, рис*) і являє собою створення Міжнародної федерації землевпорядників (МФЗ). МФЗ зберігає структурні риси національних організацій, проте в основу її міжнародних професійних стандартів покладені принципи глобальних лідерів, таких як Великобританія та США.

Таким чином, інститут професійних землевпорядників є важливою і вищою в ієрархії складовою інституту землевпорядкування. В інституціональній парадигмі і теорії землевпорядкування його асоціюють із неформальною інституцією (тобто тим, що в «головах» землевпорядників) і з новими інституціональними утвореннями – професійними землевпорядними організаціями. Поняття *«інститут землевпорядників»* та *«інститут професійних землевпорядників»* відрізняються зрілістю їх внутрішнього та зовнішнього змісту. Формально «інститут землевпорядників» завжди присутній при ширшому розгляді явища землевпорядкування. Формування і становлення *«інституту професійних землевпорядників»* та «інституту землевпорядкування» взаємозалежні. Поява інституту професійних землевпорядників прямо пов'язана з необхідністю забезпечення довіри, порозуміння і керованості у складних соціально-економічних і екологічних просторах. У цьому і полягає причинно-наслідковий зв'язок його формування та розвитку. Так було у Великобританії у XIX ст., так є і сьогодні, але вже у світовому – глобальному соціально-економічному і екологічному просторі. Інститут професійних землевпорядників – неформальна і суспільно-організаційна складова інституції та інституту землевпорядкування, що характеризується якісними (неформальна інституція – те, що у головах землевпорядників) та кількісними (наявність і зрілість професійних інститутів-організацій землевпорядників) показниками, є формою представлення і «локомотивом» розвитку землевпорядкування у соціально-економічному і екологічному просторі. Професійний землевпорядник – суб'єкт інституту професійних землевпорядників.

## 5.2. Інститут професійних землепорядників України

Україна, як і інші пострадянські країни, запозичує західні ринкові інституції, у тому числі і для формування складових інституції землепорядкування. Об'єктивних передумов для функціонування в Україні дієвої інституції професійних землепорядників наразі немає. У переважній більшості землепорядники не можуть бути у цьому самостійними «гравцями». Крім того, нерозвиненим є земельний ринок, мають місце проблеми з інституцією власності на землю, критичний рівень тіньового обігу земельних ділянок і не тільки. Однак націленість на розвиток цивілізованої ринкової економіки України вимагає невідкладного формування та посилення ролі саме інституції професійних землепорядників.

Першочергові зусилля науки і практики необхідно зосереджувати на компонентах щодо забезпечення відповідності професійних землепорядників високим вимогам до Інституції землепорядкування в сучасному суспільстві. *Землепорядник* – спеціаліст, який володіє знаннями про земельне право, земельний кадастр, землепорядкування та управління земельними ресурсами, має відповідну освіту та належну кваліфікацію.

Тому важливим є критично оцінити стан інституції професійних землепорядників України та науково обґрунтувати шляхи його розвитку. Вимоги, які висуваються до інституції професійних землепорядників, можна розділити на дві групи:

- 1) вимоги, встановлені державою;
- 2) вимоги, сформовані самими представниками професії.

Станом на 2022 р. державою встановлені тільки вимоги до професійних землепорядників як розробників документації із землеустрою. Так, згідно статті 28 закону України «Про землеустрій» розробники документації із землеустрою мають право [57]:

- а) виконувати роботи із складання документації із землеустрою;
- б) погоджувати із замовником наукові, технічні, економічні та інші вимоги до документації із землеустрою, строк виконання робіт, їх вартість та порядок оплати;
- в) вимагати індексації вартості виконаних робіт із землеустрою в порядку, встановленому законом;
- г) авторства на створену ними документацію із землеустрою;
- г) здійснювати авторський нагляд за реалізацією заходів, передбачених документацією із землеустрою;

д) вимагати зупинення робіт, що виконуються з порушенням документації із землеустрою і призводять до нецільового використання земель та їх псування;

е) вносити пропозиції щодо оновлення застарілої або розробки нової документації із землеустрою.

Розробники документації із землеустрою зобов'язані:

а) дотримуватися законодавства України, що регулює земельні відносини, а також норм і правил при здійсненні землеустрою;

б) інформувати зацікавлених осіб про здійснення землеустрою;

в) виконувати всі умови договору;

г) виконувати роботи із складання документації із землеустрою у строк, передбачений договором. Максимальний строк складання документації із землеустрою не повинен перевищувати шести місяців з моменту укладення договору [57].

Розробники документації із землеустрою несуть відповідно до закону відповідальність за достовірність, якість і безпеку заходів, передбачених цією документацією.

Одночасно в Україні на державному рівні завдання, обов'язки, знання та кваліфікаційні вимоги до професій визначені у Довіднику кваліфікаційних характеристик професій працівників. Проте до інженерів-землевпорядників, як і до спеціалістів у сфері землеустрою, таких вимог не має.

Найбільш детально визначені вимоги в статті 66 закону України «Про землеустрій» до професійної підготовки у сфері землеустрою [57]. Зокрема, професійною діяльністю у сфері землеустрою можуть займатися **особи, які мають вищу освіту за спеціальностями та кваліфікаціями у галузі знань землеустрою**. Підготовка інженерів-землевпорядників здійснюється на факультетах землевпорядного профілю у вищих навчальних закладах відповідного рівня акредитації. Відповідальними особами за якість робіт із землеустрою можуть бути лише сертифіковані інженери-землевпорядники. **Сертифікованими інженерами-землевпорядниками є особи, які мають вищу освіту за спеціальностями та кваліфікаціями у галузі знань землеустрою, мають стаж роботи за спеціальністю не менше одного року, склали кваліфікаційний іспит, одержали сертифікат та зареєстровані в Державному реєстрі сертифікованих інженерів-землевпорядників відповідно до цього Закону**. Сертифікованим інженером-землевпорядником не може бути особа, обмежена у дієздатності або визнана недієздатною за рішенням суду. Складання інженерами-землевпорядниками кваліфікаційного іспиту Кваліфікаційної комісії та підвищення кваліфікації

сертифікованих інженерів-землевпорядників здійснюється на базі факультетів землевпорядного профілю у вищих навчальних закладах відповідного рівня акредитації, які уклали договір з центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері земельних відносин. Кваліфікаційний іспит є процедурою, під час проведення якої підтверджується професійна компетентність особи, рівень кваліфікації і знань як виконавця робіт із землеустрою.

Вимоги до програм підвищення кваліфікації сертифікованих інженерів-землевпорядників установлюються Кваліфікаційною комісією, склад якої затверджується наказом центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері земельних відносин. До складу Кваліфікаційної комісії включаються десять осіб з числа висококваліфікованих фахівців, які є представниками центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері земельних відносин, п'ять осіб з числа представників навчальних закладів, п'ять осіб з числа саморегульованих організацій у сфері землеустрою. Строк повноважень членів Кваліфікаційної комісії становить сім років. Члени Кваліфікаційної комісії обирають зі свого складу голову і секретаря. Засідання Кваліфікаційної комісії є правомочним у разі присутності на ньому більш як половини її членів. Рішення Кваліфікаційної комісії вважається прийнятим простою більшістю голосів присутніх на її засіданні. У разі рівного розподілу голосів голос голови Кваліфікаційної комісії є вирішальним. Член Кваліфікаційної комісії може бути виключений з її складу за власним бажанням, у разі його смерті, набрання законної сили рішенням суду про позбавлення (обмеження) волі або призначення іншого покарання, яке унеможливує членство у Кваліфікаційній комісії, визнання особи обмежено дієздатною або недієздатною, втрати особою громадянства України. Кваліфікаційна комісія здійснює контроль за якістю професійної підготовки сертифікованих інженерів-землевпорядників. Рішення Кваліфікаційної комісії може бути оскаржено до суду.

Кваліфікаційний іспит включає перевірку теоретичної підготовки та практичних навичок щодо складення документації із землеустрою та оцінки земель і роботи з Єдиною державною електронною системою у сфері будівництва. Інженеру-землевпоряднику, який склав кваліфікаційний іспит, видається кваліфікаційний сертифікат, що підтверджує відповідність інженера-землевпорядника кваліфікаційним вимогам та його спроможність самостійно складати окремі види документації із землеустрою та документації з оцінки земель, виконувати топографо-геодезичні і

картографічні роботи, проводити інвентаризацію земель, перевіряти якість ґрунтових, геоботанічних та інших обстежень земель при здійсненні землеустрою.

Інженери-землевпорядники, позбавлені кваліфікаційного сертифіката внаслідок порушення законодавства у сфері землеустрою відповідно до статті 68 закону України «Про землеустрій», допускаються до складання кваліфікаційного іспиту після прийняття рішення про позбавлення кваліфікаційного сертифіката та за умови успішного підвищення кваліфікації.

Сертифікований інженер-землевпорядник має особисту печатку, на якій зазначаються його прізвище, ім'я, по батькові та реєстраційний номер облікової картки платника податків (РНОКПП) або серія та номер паспорта (для фізичних осіб, які через свої релігійні переконання відмовляються від прийняття реєстраційного номера облікової картки платника податків, офіційно повідомили про це відповідний орган державної податкової служби та мають відмітку у паспорті).

Особи, які не склали кваліфікаційного іспиту Кваліфікаційній комісії, допускаються до його повторного складання не раніше ніж через два місяці.

Сертифіковані інженери-землевпорядники зобов'язані не рідше одного разу на чотири роки підвищувати кваліфікацію за програмою підвищення кваліфікації.

Видача кваліфікаційного сертифіката інженерам-землевпорядникам, які склали кваліфікаційний іспит, видача свідоцтва про підвищення кваліфікації, видача їх дублікатів здійснюється навчальним закладом, на базі якого складається кваліфікаційний іспит або підвищується кваліфікація за рішенням Кваліфікаційної комісії.

Строк дії кваліфікаційного сертифіката інженера-землевпорядника не обмежений у часі, крім випадків, визначених законом. Невиконання вимоги щодо підвищення кваліфікації у встановлений законом строк є підставою для зупинення дії сертифіката на період до одержання свідоцтва про підвищення кваліфікації.

Кваліфікаційний сертифікат інженера-землевпорядника анулюється центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері земельних відносин:

- а) за зверненням сертифікованого інженера-землевпорядника;
- б) у разі набрання законної сили рішенням суду про обмеження дієздатності особи (інженера-землевпорядника), визнання її недієздатною, безвісно відсутньою;

в) за поданням Кваліфікаційної комісії в разі встановлення факту порушення інженером-землевпорядником законодавства у сфері землеустрою відповідно до статті 68 цього Закону;

г) на підставі свідоцтва про смерть.

Кваліфікаційний сертифікат інженера-землевпорядника може бути також анульований за рішенням суду.

Рішення про зупинення дії чи анулювання кваліфікаційного сертифіката інженера-землевпорядника може бути оскаржено до суду.

Порядок роботи Кваліфікаційної комісії, видачі та анулювання кваліфікаційного сертифіката інженера-землевпорядника встановлюється центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері земельних відносин.

Очевидно, що умови сьогодення змінюють зміст поняття «спеціаліст». В недалекому минулому це була людина, що володіє специфічним набором знань, умінь і навичок у певній галузі. Зараз це фахівець, здатний у безперервному ритмі розвивати свої знання, вміння та навички, оновлювати їх і завдяки цьому мати необхідні професійні та особисті якості, належний рівень культури, здатності, вміння і мотивації навчатися протягом усього життя і, головне, ***усвідомлювати свою відповідальність та відповідальність професійного співтовариства перед суспільством***. Це безпосередньо стосується і професії землевпорядника.

З іншого боку, розвиток професії землевпорядника пов'язаний із відповідністю вимогам, які ставить перед цією професією суспільство в особі користувачів земельної інформації. Кожен окремо взятий землевпорядник не здатний забезпечити таку відповідність. Тому стає очевидним, що розвиток професії неможливий без розвитку професійного руху у формі створення і діяльності громадських професійних організацій, на які і покладається місія ***формування у свідомості землевпорядників відповідальності за розвиток економіки, екології, суспільства, що і передбачає наявність високого рівня розвитку неформальної інституції землевпорядників (того, що знаходиться у них «у головах»)***. У кінці минулого століття почався процес формування вітчизняних професійних землевпорядних організацій, які запозичили цілі і завдання в аналогічних західних організацій. Однак реально діяльність нових формувань в Україні обмежувалася концентрацією лише на освітньому сегменті проблеми.

Усвідомлення землевпорядників нової ролі та місії професії не могло виникнути без відповідних змін в інших складових інституції землевпорядкування. Запозичення окремих складових (*формальних*

*інституцій і професійних землевпорядних організацій*) вступило в суперечність із не реформованими національно-історичними складовими (*неформальними інституціями та регуляторними, контролюючими, виховними організаційними утвореннями*). Виходячи з раніше обгрунтованої ієрархії інституціонального забезпечення функціонування і розвитку інституції землевпорядкування (розділ 3), підсумок цього протистояння можна було спрогнозувати заздалегідь.

Як же Україні вирішити проблему формування дієвої інституції професійних землевпорядників? Фундаментальною основою організації такої роботи могла би бути інституціональна парадигма і теорія землевпорядкування. Усвідомлення землевпорядниками своєї високої місії і відповідальності (розвитку неформальної інституції) і підвищення дієвості професійних організацій можливе лише за умови залучення і комплексного розвитку всіх складових інституції землевпорядкування. Це важлива умова виконання базових положень інституціональної теорії. Іншою невід'ємною умовою є розробка та реалізація науково обгрунтованих стратегій та рекомендацій, що будуються на філософії єдності і боротьби діаметрально протилежних підходів у розвитку: залежності від минулого (path dependence) та інституціональних запозичень (institutional borrowing).

Формування дієвої інституції професійних землевпорядників спочатку має бути глибоко виписане саме у нормативно-рамкових документах. Таким документом могла би бути Концепція розвитку землевпорядкування в Україні, яка відповідала би цим вимогам і передбачала би системний розвиток усіх складових інституції землевпорядкування. Такі ж базові положення слід викласти і у Законі України «Про землеустрій». Удосконалення формальних інституцій (*базових законів, концепцій, інших писаних «правил гри»*) у першу чергу має забезпечити адекватне для національних особливостей сприйняття статусу професійного землевпорядника і професійних землевпорядних організацій. Прийнятним для України є підхід, при якому **професійний землевпорядник – це фізична особа – дійсний член професійного об'єднання землевпорядників**, яке входить до складу FIG або її регіональних груп. Теоретично обгрунтованим є і нормативно-правове посилення участі у цій проблемі регуляторної складової інституції землевпорядкування.

Виходячи з того, що найбільш важливим у ієрархії інституціонального забезпечення є неформальний інститут, особливу увагу необхідно приділяти виховним інституціональним складовим, формуванню «високої планки» бажаного рівня розвитку професії в суспільстві. Важливою є узгодженість



дій держави і громадськості у послідовній реалізації стратегії і тактики розвитку професії. У розвинених країнах професія землевпорядника є однією з найважливіших для держави. Останньому у значній мірі сприяє державна підтримка десятиліттями відпрацьованої системи підвищення кваліфікації та сертифікації землевпорядників під громадським і професійним контролем. Головне, що така система не тільки забезпечує високопрофесійну підготовку землевпорядника, але і дозволяє йому бути визнаним фахівцем у суспільстві, мати соціально-економічний захист.

***Сьогодні вітчизняні професійні організації не можуть дійти згоди між собою з питань стратегії професійного розвитку землевпорядників.*** Вони більше конкурують одна з одною, показуючи свої тимчасові переваги у певних питаннях, аніж намагаються співпрацювати і розробляти високоякісні національні навчальні продукти. Така ситуація невигідна ні для держави, ні для професійних організацій, ні власне для самих землевпорядників. Очевидна необхідність прийняття національної системи підвищення кваліфікації професійних землевпорядників. Остання ніяким чином не суперечить, а навпаки, узгоджується з політикою Міжнародної федерації землемірів. Обов'язкове підвищення кваліфікації доцільне для професійного землевпорядника як фізичної особи з вищою освітою, досвідом роботи, приналежністю до однієї з професійних землевпорядних організацій (*оскільки саме останні відповідають за рівень кваліфікації своїх членів, а також за якість послуг, що надаються ними*). Ефективне функціонування національної системи підвищення кваліфікації передбачає узгодженість дій Міністерства освіти і науки, Міністерства аграрної політики України, Держгеокадастру України, галузевих міністерств, професійних об'єднань землевпорядників. Таким чином, важливою є законодавча основа і активна участь державних інститутів єдиної політики загальнонаціональної системи сертифікації і підвищення кваліфікації землевпорядників.

Таким чином, для України, ***інституція професійних землевпорядників – запозичене явище.*** Однак від цього його важливість не зменшується, а навпаки, зростає в забезпеченні розвитку ринкової економіки, забезпеченні довіри, порозуміння і керованості в соціально-економічному просторі країни. В Україні досі не прийнята на державному рівні Концепція розвитку землевпорядкування та, відповідно, її складова з розвитку професії. Формування інституції землевпорядкування України здійснювалося за підтримки міжнародних грантів без належного теоретичного обґрунтування, врахування національних традицій і особливостей. Багато в чому

ігнорування доктрин інституціональної теорії призвело до низької ефективності роботи західних проектів. Питома вага сертифікованих землепорядників в Україні становить біля 25% їх загальної чисельності. У вирішенні цієї проблеми практично не задіяні такі складові розвитку, як регуляторні, контролюючі і навіть частина виховних інституціональних утворень. Відсутнє розуміння важливості і роботи з розвитку неформальних інституцій та інститутів. Інституціональна теорія обґрунтовує необхідність задіяння при вирішенні проблеми інституції всіх його складових. При цьому головна увага приділяється неформальній інституції, розробці національних проектів і програм із формування «в головах» землепорядників, власників землі, інших користувачів земельної інформації нового усвідомлення ролі та місії інституції землепорядкування. Національний статус програм навчання і сертифікації лише у поєднанні з комплексним залученням інших складових ефективно впливає на розвиток інституції професійних землепорядників. Нарощування кількісної та якісної чисельності професійних землепорядників є базовою умовою розвитку інституції землепорядкування. Саме професіонали здатні привносити у землепорядну діяльність нові явища і якості, імперіалістичні та інжинірингові підходи, які роблять її важливим інститутом соціально-економічного і екологічного просторів.

### **5.3. Розвиток професії «землепорядкування» на засадах інжинірингового та імперіалістичного підходів**

Інституціонально-поведінкова парадигма і теорія обґрунтовують необхідність використання для розвитку землепорядкування нових явищ – *«землепорядного імперіалізму» і «землепорядного інжинірингу»*. На перший погляд, науково-теоретичне обґрунтування використання імперіалістичних та інжинірингових підходів у розвитку інституції землепорядкування більш доцільно здійснювати при розгляді моделювання, функцій, інших його основ і особливостей. Однак багато в чому задіяння імперіалістичних підходів (*як розширення сфери впливу*) та інжинірингу (*як способів проектування і побудови бажаного рівня розвитку системи землепорядкування*) залежить від зрілості саме інституції професійних землепорядників.

Розвиток практично всіх видів людської діяльності у сучасному соціально-економічному та екологічному просторах приростає як імперіалістичними, так і інжиніринговими впровадженнями. Зростання ролі

людини, її професіональних якостей, освоєння комп'ютерних та інформаційних технологій за останнє десятиліття істотно видозмінили і землевпорядкування. Базова для економіки інформаційна система (земельна інформація як базова основа капіталу для людини і бізнесу) входить у стадію докорінних змін. Зростають обсяги і глибина запитів на земельну інформацію. На всіх рівнях соціально-економічного і екологічного просторів перед землевпорядкуванням ставляться завдання щодо забезпечення довіри, порозуміння і керованості.

Адже, земельні ресурси є не тільки джерелом продовольства, кормів і волокон, але й забезпечують часто ігноровані регулюючі та допоміжні послуги, зокрема культурні, що надаються здоровими екосистемами. Тиск на обмежені земельні ресурси зростатиме в міру зростання чисельності та добробуту населення. Зростаюча конкуренція за земельні ресурси, ймовірно, призведе до підвищення соціальної та політичної нестабільності, посилення бідності, конфліктів, міграції та відсутності продовольчої безпеки. Підтримка спроможності земель надання екосистемних послуг залежатиме ***від створення основи збереження стійкості земельних ресурсів – землевпорядкування.***

Інституція, до якої ми відносимо землевпорядкування, забезпечує довіру, порозуміння і керованість у соціально-економічному та екологічному середовищі за допомогою обробки та інтерпретації для користувачів земельної інформації про факти та явища землекористування в процесі життєдіяльності людини. Останнє у сучасному світі не може здійснюватися тільки за допомогою традиційних методів та механізмів, а вимагає запозичення підходів з інших наук і видів діяльності. Ефективність сучасних наукових шкіл і практик досягає найбільшого успіху шляхом задіяння інжинірингових та імперіалістичних підходів, що їх обґрунтовує інституціонально-поведінкова теорія, спонукаючи нас вивчати і розвивати явище «*землевпорядного інжинірингу*» і «*землевпорядного імперіалізму*». Однак нам не вдалося відшукати у науковій літературі теоретичних обґрунтувань наявності і суті таких явищ у землевпорядкуванні. виправити такий стан і покликана інституціонально-поведінкова теорія землевпорядкування.

Інституція, до якої ми відносимо систему землевпорядкування, забезпечує довіру, порозуміння і керованість у соціально-економічному і екологічному середовищі за допомогою обробки та інтерпретації для користувачів земельної інформації про факти та явища землегосподарювання і життєдіяльності людини, пов'язаної із земельними та

іншими природними ресурсами. Останнє у сучасному світі не може здійснюватися тільки за допомогою традиційних методів та механізмів, а вимагає запозичення підходів з інших наук і видів діяльності. Ефективність сучасних наукових шкіл і практик досягає найбільшого успіху шляхом задіяння *інжинірингових та імперіалістичних підходів*, що їх обґрунтовує інституціонально-поведінкова теорія, спонукаючи нас вивчати і розвивати явище *«землепорядного інжинірингу»* і *«землепорядного імперіалізму»*. Однак нам не вдалося відшукати у науковій літературі теоретичних обґрунтувань наявності і суті таких явищ у землепорядкуванні. Вперше в Україні це явище піднято А.М. Третяком, В.М. Третяк, Т.М. Прядка, Н.О. Капінос у праці «Інституціалізація розвитку системи землеустрою та землепорядкування» [98, 133]. виправити такий стан і покликана інституціонально-поведінкова теорія землепорядкування.

Інституціональна парадигма і теорія обґрунтовують наукову гіпотезу необхідності використання імперіалістичних та інжинірингових підходів для всіх інститутів, що забезпечують життєдіяльність соціально-економічного та екологічного просторів. Це стосується і Інституту землепорядкування. Нова парадигма розвитку землепорядкування і його теорія пов'язують розвиток явищ *«землепорядного імперіалізму»* і *«землепорядного інжинірингу»* зі зрілістю інституції професійних землепорядників – важливою умовою виконання землепорядною діяльністю ролі провідної соціально-економічної та екологічної інституцій. Виходячи з наукових гіпотез інституціонально-поведінкової парадигми і теорії, розвиток *«системи землепорядкування»* до *«інституції землепорядкування»* у першу чергу залежить від зрілості та рішучості складових, що займають в ієрархії найбільш вагомій позиції. Неформальна інституція (те, що *«в головах»*) і професійна самоорганізація землепорядників є авангардом розвитку – тим, що ми називаємо інституцією професійних землепорядників (рис. 5.4).

*Розвиток інституції землепорядників до інституції професійних землепорядників зовні здійснюється шляхом запозичень формальних інституцій* (писаних *«правил гри»*) і копіювань інституціональних організацій. Однак також важливою, а в дечому і пріоритетною, є роль інституціональної *«еліти»* – професійних землепорядників – у руйнуванні практики і стереотипів обмеженого сприйняття можливостей і функцій землепорядкування.

Для забезпечення розвитку *«системи землепорядкування»* до *«інституції землепорядкування»*, інституції професійних землепорядників необхідним є задіяння явищ *«землепорядного імперіалізму»* і *«землепорядного інжинірингу»*.

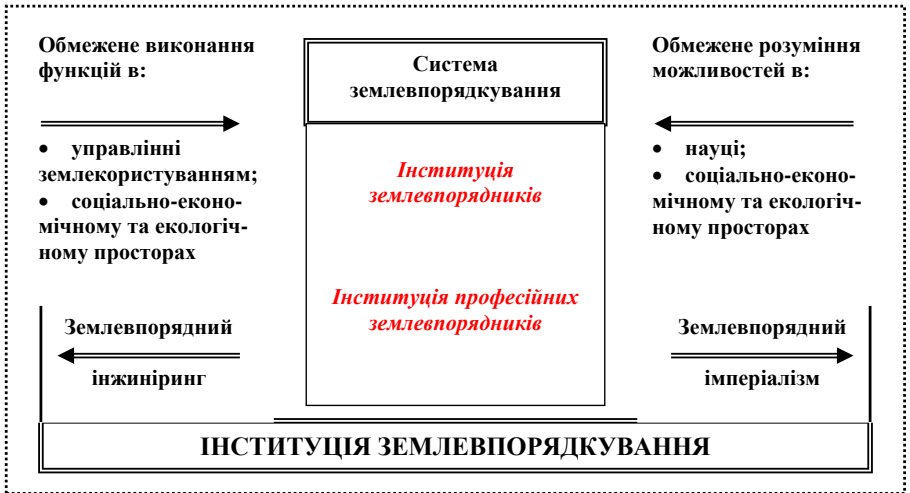


Рисунок 5.4. Логічно-змістовна модель розвитку сегменту професії на засадах інжинірингових та імперіалістичних підходів в інституції землевпорядкування

Спочатку наведемо дефініції. *Інжиніринг* (англ. *engineering*, нім. *Engineering*) – набір способів та методів, які компанія, підприємство, фірма використовує для проектування власної діяльності [25].

*Інжиніринг* – творче застосування наукових методів і принципів: до проектування і розробки будівель (споруд), машин, апаратів, виробничих процесів і методів їх використання окремо або в комбінації; до будівництва та експлуатації, прогнозами поведінки всього цього в специфічних умовах експлуатації – все це при обліку функціонального призначення, економічності використання та і безпеки для життя і майна (*визначення Американської Ради з професійного розвитку*) [67].

Згідно пункту 14.1.85. статті 14 Податкового кодексу України [52] *інжиніринг* – це «надання послуг (виконання робіт) із складення технічних завдань, проектних пропозицій, проведення наукових досліджень і техніко-економічних обстежень, виконання інженерно-розвідувальних робіт з будівництва об'єктів, розроблення технічної документації, проектування та конструкторського опрацювання об'єктів техніки і технології, надання консультації та авторського нагляду під час монтажних та пусконаладжувальних робіт, а також надання консультацій, пов'язаних із такими послугами (роботами)».

За визначенням Європейської економічної комісії ООН, *інжиніринг* – це надання ефективних послуг з індустріального створення унікальних об'єктів на основі застосування наукових методів, систематизації кращих практик, ефективної економіки та організації діяльності. Таким чином, згідно з цим визначенням, *інжиніринг* перебуває між наукою і самим виробництвом, формуючи техніко-технологічну базу для виробничої діяльності.

Європейська економічна комісія ООН виділяє таку класифікацію форм інжинірингу:

◆ **консультативний**, пов'язаний головним чином із передпроектними дослідженнями, з інтелектуальними послугами при проектуванні об'єктів, з розробкою планів будівництва і контролем над проведенням робіт;

◆ **технологічний** – надання замовнику технологій, необхідних для будівництва промислового об'єкта і його експлуатації, розробка проектів із енергопостачання, водопостачання, транспорту тощо;

◆ **будівельний** – проектування, постачання обладнання та техніки, монтаж установок, включаючи необхідні інженерні роботи;

◆ **фінансовий** – створення нових фінансових продуктів і послуг, які використовуються фінансовими інститутами при розподілі ресурсів, ризиків, ліквідності, доходів та інформації відповідно до фінансових потреб клієнтів і змін у макро- і мікроекономічній ситуації (фінансовий інжиніринг деякі фахівці поділяють на банківський і бухгалтерський);

◆ **повний (комплексний) інжиніринг** включає в себе увесь набір послуг: вибір технології, пошук і вибір устаткування, розробку проектною документації, розробку інвестиційного проекту, організацію будівельних та інших робіт.

Таким чином, *інжиніринг* – це **технічні послуги, необхідні для розвитку інноваційної діяльності та для розвитку виробництва**. Це консультації, експертиза проектів, технічне навчання та інші науково-технічні послуги, тобто інжиніринг представляє собою різноманіття науково-технічних робіт, необхідних для розробки і постановки нової модернізованої продукції на виробництво, а також для забезпечення найбільш вигідного виконання інших етапів інноваційного процесу, не тільки пов'язаних із реалізацією та експлуатацією нового товару, але і з реінжинірингом інноваційного процесу [10].

Отже, назріла доцільність наукового обґрунтування впливу цього явища саме на формування структури, функцій нових напрямів землепорядної діяльності.

*Землепорядний інжиніринг – це процес застосування у моделюванні наукової, технічної, виробничої та управлінської діяльності і землепорядного процесу запозичених з інших наук і практик специфічних методів та інструментів.* Він організовується з метою посилення значущості землепорядної діяльності та її результатів в управлінні земельними ресурсами та землекористуванням, землепорядкування в соціально-економічному і екологічному просторі. Він перетворює і розвиває землепорядну систему у більш ефективну інституцію землепорядкування (рис. 5.5). Таким чином, однією з важливих осей розвитку інституту землепорядкування є збагачення його методолого-методичних можливостей за допомогою інжинірингу. Традиційна система землепорядкування приростає задіянням програмних, математичних, соціально-психологічних та інших методів і інструментів. Іншими словами, землепорядний інжиніринг синтезує методи та інструменти суміжних наук і практик, забезпечуючи більшу масштабність та ефективність роботи системи територіально-просторового планування розвитку землекористування, землеустрою, землепорядкування, оцінки земель, державного земельного кадастру, земельного моніторингу і в цілому системи управління земельними ресурсами та землекористуванням.



Рисунок 5.5. Стратегія задіяння інжинірингових підходів у розвитку системи землепорядкування

З іншого боку (осі), розширюються функціональні можливості системи. Землепорядкування на рівні територіальних громад та господарських суб'єктів забезпечує не тільки управлінську, а й інституціональну функціональну затребуваність за допомогою розвитку сталого (збалансованого) землекористування. Таким чином, *землепорядний інжиніринг* розвиває *традиційну систему землепорядкування до нової системи землепорядкування як інституції* (рис. 5.5). *Землепорядний інжиніринг і формує, і одночасно базується на становленні і розвитку інституції професійних землепорядників.* В цілому задіяння інжинірингових підходів базується на новому якісному рівні кваліфікації фахівців. Реалізація у професії інжинірингових підходів вимагає від землепорядників нового мислення, лідерських якостей і, за великим рахунком, сповідування *імперіалістичної ідеології.*

*Імперіалізм* – поняття у соціально-історичних науках, що характеризує внутрішній економічний уклад найбільш розвинених держав і відповідні йому форми міжнародних економічних і політичних відносин. *Імперіалізм* (від лат. *imperiūm* – влада, панування) – політика встановлення та здійснення окремими державами контролю над більш слабкими у військовому, економічному й культурному відношеннях країнами та бездержавними територіями [24].

Поняття «економічний імперіалізм» було введено американським економістом Гері Беккером (1930) [16]. Дослідженням цього напрямку економіки присвячені його книги: «Економічна теорія дискримінації» (1957), «Людський капітал» (1964), «Теорія розподілу часу» (1965), «Економічна теорія» (1971), «Економічний підхід до людської поведінки» (1976), «Трактат про сім'ю» (1981). *Економічний імперіалізм* – це проникнення економічної теорії в суміжні соціальні дисципліни (політологія, соціологія, історія). Результатом стало народження сімейства нових дисциплін, таких, як теорія суспільного вибору, економіка сім'ї, економіка права, нова економічна історія та ін. *Економічний імперіалізм* проявляється у трьох основних характеристиках:

- ◆ економісти активно вивчають інші області за допомогою своїх методів;
- ◆ економічні методи запозичуються представниками інших наук;
- ◆ економісти привносять методологію точних наук у інші області суспільствознавства.

Відмінною рисою «*економічного імперіалізму*» є, при всьому іншому, також і неявне декларування переваги економічного підходу над підходами



інших наук. Головною метою «*економічного імперіалізму*» є уніфікація всіх суспільних наук на базі неокласичної теорії.

У сучасній економічній літературі відсутнє поняття «*землепорядного імперіалізму*». Тому нами зроблена спроба його сформулювати. *Землепорядний імперіалізм – ідеологія, політика поглиблення і розширення впливу землепорядкування у соціально-економічний та екологічний простір.* Він включає:

- ✚ створення наступальних землепорядних теорій (як правило, на перетині суміжних наук), що позиціонують землепорядну діяльність як важливу соціально-економічну та екологічну інституцію;

- ✚ політику формування і розвитку інституції професійних землепорядників, нового статусу і становища землепорядника у галузі використання і охорони земель та галузі земельних відносин, у державі та у світі.

Запропоноване визначення розкриває ключові основи залучення імперіалістичних підходів до розвитку інституції землепорядкування. За великим рахунком, вони вбачаються у поглибленні і розширенні впливу землепорядкування як у науковій, так і у практичній площині соціально-економічного і екологічного простору (рис. 5.6).



Рисунок 5.6. Стратегія задіяння імперіалістичних підходів у розвитку системи землепорядкування

Забезпечивши народження і розвиток інших спеціалізацій економічної, екологічної та землевпорядної наук, землевпорядкування, сповідуючи імперіалістичні підходи, призначене приростати і посилювати свої позиції серед соціальних наук.

Це здійснюється за допомогою розвитку парадигм і теорій як на перетині наук, так і на основі формування базових, рамкових положень майбутнього розвитку всіх спеціалізацій соціально-поведінкової науки. Така ідеологія характерна для інституціонально-поведінкової теорії, яка визначає предметом землевпорядкування вивчення природи забезпечення довіри, порозуміння і керованості соціально-економічних і екологічних просторів, що за «глибиною» і «шириною» підходу комфортно для всіх спеціалізацій соціально-поведінкової науки. У іншій, практичній площині, ідеологія і політика імперіалізму спрямовані на посилення впливу інституту професійних землевпорядників у соціальній, економічній та екологічній політиці територіальних громад, держави, глобального світу. Така стратегія перетворює *інститут землевпорядників у інститут професійних землевпорядників*. Зміна боязкої психології *«землеміра» на самовпевненість управлінця земельними ресурсами, землевпорядника-пектувальника, землевпорядника-еколога, землевпорядника-менеджера земельного ринку, землевпорядника-правника у галузі земельних відносин* або іншого лідера економіко-еколога-правової діяльності є бажаною політикою зміни неформальної інституції (*того, що «у головах» землевпорядників*). Ідеологія імперіалізму сприяє перетворенню «аморфних» землевпорядних служб та підприємств, малостатусності землевпорядників у впливову професійну силу – провідний соціально-економічний та екологічний інститут.

Накопичений практикою досвід використання імперіалістичних та інжинірингових підходів, звичайно ж, вимагає більшої рішучості від наукової складової землевпорядної професії. Очевидно, що назріла необхідність фундаментального, науково-теоретичного обґрунтування явищ *«землевпорядного імперіалізму»* і *«землевпорядного інжинірингу»*. Використання імперіалістичних та інжинірингових підходів сприяє посиленню можливостей інституції землевпорядкування у вирішенні проблем і задач економіки та екології. До безумовного лідерства землевпорядкування у вирішенні проблем конкурентоспроможності суб'єктів землекористування інституціонально-поведінкова теорія додає потенціал вирішення завдань формування сталого (збалансованого) землекористування територіального, регіонального і національного рівня.

Використання імперіалістичних та інжинірингових підходів сприяє цьому.

Потенціал визначення глибини проблем і тим більше алгоритмів їх вирішення в землевпорядкуванні більший, ніж у інших спеціалізаціях економічної науки. Прикладами цього є розуміння і вирішення проблем трансакційних витрат що розглянуто нами раніше. Сутність явищ «землевпорядного імперіалізму» і «землевпорядного інжинірингу», їх застосування в науці і практиці розкриваються інституціональною парадигмою і теорією землевпорядкування. Нова парадигма і теорія обґрунтовують філософію зміни інституцій за рахунок рішучості і запозичень, тобто і за рахунок «землевпорядного імперіалізму», і за рахунок «землевпорядного інжинірингу» (рис. 5.7).

І якщо на осі «землевпорядного інжинірингу» розвиток інституції землевпорядкування переважно зростає у послідовності «практика – теорія – наука», то на осі «землевпорядного імперіалізму» важлива послідовність від науки до теорії і практики. Усвідомлення цих явищ, визначення їх сутності та завдань формує дієву філософію розширення сфери впливів і запозичень для розвитку професії й інституції землевпорядкування в цілому. Визначена імперіалістичною ідеологією та інжиніринговими підходами стратегія покликана привести «розрізнене» землевпорядкування до вагомого в соціально-економічному і екологічному просторі Інституції землевпорядкування.

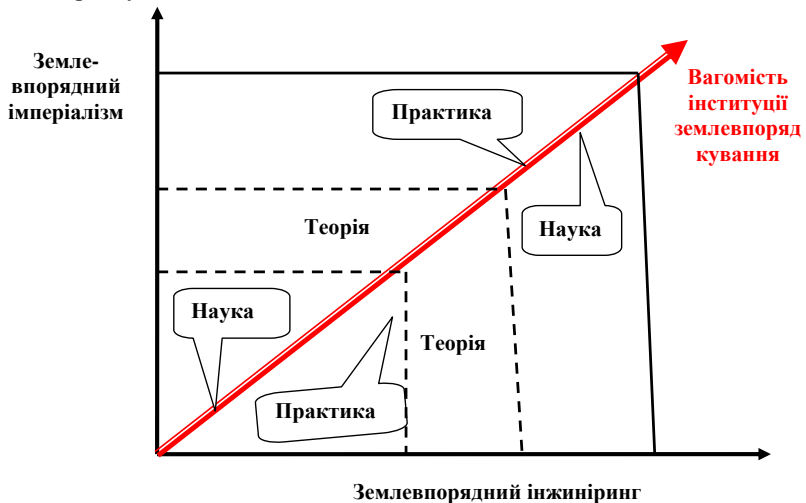


Рисунок 5.7. Модель (філософія) рішучості та запозичень для розвитку професії землевпорядника та інституції землевпорядкування в цілому

Таким чином, націленість на розширення сфери впливу, запозичення для цього більш сучасних інструментів і методів із суміжних сфер знань і практик характеризує практично всі успішні види людської діяльності. У цьому особливе місце займають імперіалістичні та інжинірингові підходи.

У сучасному світі набирає силу політика експансії економічної думки на неекономічні сфери людської діяльності, що отримала назву «*економічного імперіалізму*». Нові явища в економічній теорії дозволяють інтерпретувати і спрямовувати поведінку інституцій, причому не тільки економічних та екологічних, а й соціальних. Об'єктивно землевпорядкування все більше прагне до статусу інституції, яка забезпечує довіру, порозуміння і керованість у соціально-економічному і екологічному просторах, що динамічно розвивається. При цьому явища «*землевпорядного імперіалізму*» і «*землевпорядного інжинірингу*» сьогодні більше позиціонуються з практичного, ніж із наукового боку землевпорядної діяльності. Однак тільки з теоретичним обґрунтуванням максимального використання інжинірингових та імперіалістичних підходів можливе досягнення землевпорядкуванням статусу найважливішого соціально-економічної та екологічної інституції. Таке обґрунтування дають інституціональна парадигма і теорія, що забезпечує наукову платформу використання історичних переваг і запозичень новацій та інновацій у розвитку.

Таким чином, в інституціонально-поведінковій теорії історія національної системи землевпорядкування, безумовно, має вплив на її майбутній розвиток. Однак запозичення інституцій і інститутів-організацій з систем землевпорядкування більш успішних країн обґрунтовується інституціональною теорією як фактор поліпшення можливостей розвитку. Це стосується й інституції професійних землевпорядників. Формально «інституція землевпорядників» присутній завжди і всюди при ширшому розгляді явища землевпорядкування. «Інституція землевпорядників» та «Інституція професійних землевпорядників» відрізняються зрілістю їх внутрішнього і зовнішнього змісту. Для більшості країн, у тому числі і для України, розвиток інституції професійних землевпорядників базується на запозиченні «правил гри» і практик організації більш розвинених соціально-економічних і екологічних просторів. Інституціонально-поведінкова парадигма і теорія створюють фундаментальні орієнтири як для запозичення, так і для власного обґрунтування розвитку землевпорядкування та землевпорядної професії. Нова теорія дозволяє країні мати можливості та інструментарій розвитку землевпорядної професії згідно і з національними, і з глобальними орієнтирами. Інституція професійних землевпорядників –

неформальна і суспільно-організаційна складова інституції землевпорядкування, що характеризується якісними (неформальна інституція – те, що у головах землевпорядників) і кількісними показниками (наявність і зрілість професійних організацій землевпорядників), є формою представлення і «локомотивом» розвитку землевпорядкування у соціально-економічному і екологічному просторах. Професійний землевпорядник – суб'єкт інституту професійних землевпорядників. Становлення і розвиток інституції професійних землевпорядників привносить для наукового усвідомлення практичні приклади руйнування практик і стереотипів обмеженого сприйняття можливостей і функцій землевпорядкування. Інституціонально-поведінкова парадигма і теорія обґрунтовують необхідність закріплення цього позитиву, ширшого використання «землевпорядного імперіалізму» і «землевпорядного інжинірингу» у розвитку. Землевпорядний імперіалізм – ідеологія поглиблення і розширення впливу землевпорядкування шляхом створення наступальних теорій землевпорядкування (як правило, на перетині суміжних наук), які позиціонують землевпорядну діяльність як важлива соціально-економічна і екологічна інституція, підкріплена політикою формування і розвитку інституту професійних землевпорядників, нового статусу і становища землевпорядника в системі, у державі та у світі. Землевпорядний інжиніринг – процес застосування у моделюванні та організації землевпорядкування запозичених з інших наук і практик специфічних методів та інструментів, який організовується з метою посилення значущості землевпорядкування в управлінні земельними ресурсами та землекористуванням, галузі земельних відносин та держави. Землевпорядний інжиніринг перетворює землевпорядну систему у більш ефективну інституцію. Інституціонально-поведінкова парадигма обґрунтовує привнесення у землевпорядкування нових явищ у теорії і практиці. Вона є фундаментом нового статусу професії як у практичній діяльності, так і у світі науки. Очевидне зростання ролі і значення інституту професійних землевпорядників підтверджує наукову гіпотезу про те, що можливості і предмет землевпорядкування слід розглядати ширше – як вивчення природи професійного забезпечення довіри, розуміння і керованості в соціально-економічному і екологічному просторах. Така масштабність дозволяє землевпорядній науці претендувати, а в історичному аспекті і формувати фундаментальну базовість усіх спеціалізацій соціально-поведінкової науки.

## **ВИСНОВКИ**

1. Основними складовими системи землевпорядкування є:

✚ **планування використання земель** як функція державного управління земельними ресурсами та землекористуванням – це врегульована нормами права діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування щодо регулювання використання і охорони земель та інших природних ресурсів, яка полягає у розробленні та затвердженні землевпорядної документації, відповідно до якої здійснюється раціональна організація земельної території адміністративно-територіальних одиниць, суб'єктів господарювання шляхом територіально-просторового планування сталого (збалансованого) землекористування (зонування земель за типами (підтипами) землекористування і визначення його режиму, удосконалення структури земельних угідь, створення екологічно сталих агроландшафтів тощо);

✚ **землевпорядкування** у вузькому розумінні як функція державного управління земельними ресурсами та землекористуванням це врегульована нормами права діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування щодо територіально-функціонального впорядкування використання земель, яке полягає у розробленні та затвердженні землевпорядної документації, відповідно до якої здійснюється формування сталого (збалансованого) землекористування шляхом зонування земель за типами (підтипами) землекористування і визначення його режиму, удосконалення структури і розміщення земельних угідь, їх меліорації та поліпшення території адміністративно-територіальних одиниць, суб'єктів господарювання;

✚ і власне сам **землеустрій** у вузькому розумінні як функція державного управління земельними ресурсами та землекористуванням – це врегульована нормами права діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування щодо формування територій адміністративно-територіальних одиниць, раціональної системи землеволодіння і землекористування суб'єктів господарювання, земельних ділянок та прав на них з урахуванням державних, громадських та приватних інтересів.

2. Завданням землевпорядної науки є не тільки вирішення проблеми практики, а й прогнозування розвитку її предмета та об'єктів, а, відтак, і концепції та стратегій її майбутнього застосування. Новітня інституціонально-поведінкова теорія у різних її проявах є вершиною сучасної економічної та землевпорядної думки. Знання цієї теорії в тій чи іншій мірі використовуються для прогнозування й координації розвитку

більшості складових землевпорядної науки. Інституція та інститут землеустрою і землевпорядкування є сукупністю взаємопов'язаних складових, що об'єктивно існують як окремі інституції та інститути «десь зовні» (як «правила гри», структури), так і знаходяться в «головах» землевпорядників і землекористувачів (як суб'єктивні, неформальні прояви).

3. Нова інституціонально-поведінкова теорія землевпорядкування (землевпорядної діяльності) – це не кон'юнктурна зміна «вивісок» у землевпорядній науці. З «Системи», або з однієї з функцій управління, наша діяльність зростає до окремого важливого сегменту в економічному просторі – до соціально-економічної «Інституції». Це відбувається на вимоги сучасної землевпорядної практики та інших викликів національної і глобальної економіки. У землевпорядній діяльності визріла необхідність перегляду фундаментальних орієнтирів подальшого розвитку. В науці і практиці розвиненого світу в об'єктивній основі такого перегляду немає сумнівів. В Україні зміни більше мотивовані незаслуженою другорядністю професії землевпорядника в управлінському середовищі і в економічній науці. Так підготовка фахівців-землевпорядників здійснюється тільки в галузі технічних наук. Проте і там зміна теоретичних уявлень мотивована потребою адекватної наукової відповіді на процес зростання вагомості землевпорядної діяльності в сучасному соціально-економічному просторі. ***Останнє вимагає переходу до підготовки фахівців-землевпорядників у галузі соціально-поведінкових наук та здійснення подальших досліджень.***

4. Інституціалізація землеустрою та землевпорядкування – це перехід від «Системи», або з однієї з функцій управління, землевпорядна діяльність зростає до окремого важливого сегменту в економічному просторі – до соціально-економічної «Інституції». Це відбувається на вимоги сучасної землевпорядної практики та інших викликів національної і глобальної економіки. У землевпорядній діяльності визріла необхідність перегляду фундаментальних орієнтирів подальшого розвитку. В науці і практиці розвиненого світу в об'єктивній основі такого перегляду немає сумнівів. В Україні зміни більше мотивовані незаслуженою другорядністю професії землевпорядника в управлінському середовищі і в економічній науці. Так підготовка фахівців-землевпорядників здійснюється тільки в галузі технічних наук. Проте і там зміна теоретичних уявлень мотивована потребою адекватної наукової відповіді на процес зростання вагомості землевпорядної діяльності в сучасному соціально-економічному просторі. ***Останнє вимагає переходу до підготовки фахівців-землевпорядників у галузі соціально-поведінкових наук та здійснення подальших досліджень.***

5. Розуміння сутності землевпорядкування та його розвитку посилює роль і місію професії землевпорядкування та вимагає вдосконалення і навіть перегляду його науково-теоретичного базису. Обґрунтовано наукову гіпотезу щодо значно більшого значення землевпорядкування в соціально-економічному середовищі у порівнянні з трактуванням його місії у вітчизняних науково-теоретичних та нормативно-правових джерелах. Землевпорядкування не обмежується інформаційно-сервісною функцією управління, а представляє собою повноцінну соціально-економічну інституцію. Інституція землевпорядкування існує незалежно від її сприйняття чи неприйняття науковою спільнотою. Це об'єктивна реальність. Однак, посилення позитивного впливу цієї інституції на соціально-економічне середовище, зростання її значущості потребує оновлення теоретичного підґрунтя. Посилення теорії землевпорядкування базується на позитивістській філософії розвитку та розв'язання проблем у об'єднанні з сучасними економічними теоріями. У цьому дослідженні – з інституціональною теорією. Відтак, науково означається новітня інституціонально-поведінкова теорія землевпорядкування. На розвиток та удосконалення теорії варто дивитися не через призму амбіцій авторів наукових колективів, а, що більш важливо, через корисність, яку вона може дати розвитку земельного устрою вітчизняного соціально-економічного середовища за рахунок удосконалення ключової інституції – землевпорядкування.

6. Завданням землевпорядної науки є не тільки вирішення проблеми практики, а й прогнозування розвитку її предмета та об'єктів, а, відтак, і концепції та стратегії її майбутнього застосування. Новітня інституціонально-поведінкова теорія у різних її проявах є вершиною сучасної економічної та землевпорядної думки. Знання цієї теорії в тій чи іншій мірі використовуються для прогнозування й координації розвитку більшості складових землевпорядної науки. Інституція та інститут землеустрою і землевпорядкування є сукупністю взаємопов'язаних складових, що об'єктивно існують як окремі інституції та інститути «десь зовні» (як «правила гри», структури.), так і знаходяться в «головах» землевпорядників і землекористувачів (як суб'єктивні, неформальні прояви). Новітня інституціонально-поведінкова теорія першочергово пов'язує успішність реформи зі станом розвитку неформальних інститутів та людей, що її реалізують, особливо очільників інститутів. Останні залежні від їх «минулого» та мають отримати потужну мотивацію до сприйняття нового й реформування. Потужною ідеєю інституціональної мотивації розвитку



землеустрою та землевпорядкування є цілі сталого розвитку. Вони формують модель розвитку земельного устрою України та систему сталого (збалансованого) землекористування від ідеології, що сформувалася в радянському союзі до ідеології інституцій і інститутів сталого розвитку. Останні мотивовані до конвергенційних процесів в землевпорядній сфері. Відтак національна система землевпорядкування отримує якісно іншу мотивацію розвитку, а відповідно і потребу оновлення запропонованого законодавства. Крім того, невідкладним є розвиток неформальних інституцій (*Кодекс землевпорядника*) та інститутів (*ВГО «Спілка землевпорядників», професійні асоціації*)

7. У вітчизняній економічній науці землевпорядкування сприймається як функція управління земельними ресурсами та землекористуванням, теорія якого зводиться до вдосконалення восьми специфічних елементів методу землеустрою та землевпорядкування. Не вирішує цю проблему і дослідження видів землевпорядкування (*територіально-просторове планування розвитку землекористування, землеустрою та землевпорядкування у вузькому їх розумінні*), його предмета, завдань, функцій, де теорія у кращому випадку збагачується внутрішньою професійною схоластиком цих понять. У гіршому випадку проблема теорії землевпорядної науки підміняється другорядними питаннями реформування, регулювання або практичних дій. Проведені дослідження підтверджують недооцінену значимість землевпорядкування в економічній науці і практиці. Однак реалізація потенціалу землевпорядної діяльності вимагає перегляду теоретичних основ, зміни системи цінностей і переконань у його парадигмі. Землевпорядкування не обмежується інформаційно-сервісною функцією управління земельними ресурсами та землекористуванням, а **являє собою важливий соціально-економічну та екологічну інституцію в системі земельного устрою**. Інституція землевпорядкування – об'єктивна реальність, яка існує незалежно від сприйняття чи несприйняття цього явища науковим і професійним співтовариством. Перегляд суті землевпорядкування, посилення ролі цієї Інституції в соціально-економічному і екологічному просторі, зростання його значущості формує основи нової інституціональної теорії землевпорядкування. Інституціональна теорія землевпорядкування не зменшує значення розвитку його специфічних методів, тим більше – на нових технологічних платформах. Нова теорія концентрується на прерогативах наповнення потенціалу землевпорядкування інституціональними факторами (*інституціями і інституційними утвореннями*) і на його зовнішньому позиціонуванні в якості важливого

соціально-економічної та екологічної інституцій. Дослідженнями доведено, що майбутнє землевпорядкування як окремої і важливої спеціалізації на стику економічної та природничої наук і практики неможливе без зовнішнього сприйняття і внутрішнього наповнення його інституціональної сутності.

8. Інституціональна теорія землевпорядкування відкриває новий етап наукового пізнання, змінює світогляд і цінності вчених і практикуючих землевпорядників. Перед землевпорядкуванням відкриваються нові можливості у вирішенні проблем сучасного світу, а перед землевпорядниками – амбітні плани щодо підвищення статусу професії в науці та управлінні сталим розвитком землекористування і територій. Пошук нових, адекватних теперішньому часу теорій землевпорядкування є пріоритетним завданням наукових шкіл і вчених. Наше наукове визначення інституціональної парадигми і теорії землевпорядкування не претендує на повну завершеність або необхідність абсолютного сприйняття. Ця ідея, як і будь-яка наукова гіпотеза, має певне пояснення виникнення і вирішення явних проблем (верифікацію). З іншого боку, ми розуміємо певну умовність наших аргументів (фальсифікацію) і необхідність подальших наукових досліджень.

9. Об'єкти землевпорядкування нерозривно пов'язані зі сприйняттям його предмета. Ідентифікація об'єктів у інституціональній теорії землевпорядкування діалектично залежна від їх інформаційної цінності. З одного боку, об'єкти землевпорядкування нерозривні з його предметом. Інституціональна теорія землевпорядкування розширює і збагачує параметри його предмета і відповідно моделює появу нових об'єктів, у тому числі й існуючих за межами «класичного» розуміння системи землевпорядкування. З іншого боку, інституціональний каталізатор розвитку об'єктів землевпорядкування розширює його предмет до меж, які забезпечують інституцію землевпорядкування виконання його нової місії щодо забезпечення довіри, порозуміння і керованості в соціально-економічному і екологічному просторах.

10. Обґрунтовано логічно-змістовну схему інституційної моделі управління комплексним розвитком землекористування сільських територій методами землевпорядкування. У моделі взаємодія інституцій та інститутів державного управління з інституціями громадянського суспільства здійснюється як у формі прямого впливу держави на інститути громадянського суспільства, так і у формі зворотного зв'язку. Держава забезпечує процес прийняття законів та інших формальних правил, якими

живе суспільство, цим держава встановлює рамки, у яких може мати місце громадянська ініціатива у процесі землевпорядкування. У цьому полягає суть впливу держави на суспільство.

11. Аналіз інституційних моделей управління розвитком землекористування сільських територій в розвинених країнах дозволяє зробити такі висновки та пропозиції щодо розвитку системи землевпорядкування:

f) механізм інституційного середовища системи землевпорядкування пов'язаний з управлінням комплексним розвитком сільських територій та земельними ресурсами і є системою законодавчих, організаційних, економічних заходів, спрямованих на забезпечення ефективного використання наявних ресурсів територій та підвищення якості життя;

g) на період 2014-2020 років. Європейською комісією затверджено 118 цільових програм розвитку землекористування та сільських регіонів (Rural Development - Programmes - RDP) у 28 держав-членів. Ці програми розроблені, виходячи з потреб територій та у межах держави члени встановлюють кількісні цільові індикатори задля досягнення поставлених цілей. Потім визначається обсяг фінансування, за умови, що не менше 30% коштів програми мають бути спрямовані на заходи щодо захисту довкілля;

h) в США інституційні моделі управління землекористуванням сільських територій базуються на урахуванні Федеральних програм, які здійснюються досить активно;

i) можливе використання досвіду окремих країн Євросоюзу щодо планування землекористування сільського розвитку при створенні програм розвитку землекористування сільських територій в Україні, викладено в колективній праці за загальною редакцією А.М. Третяка «Територіально-просторове планування: базові засади теорії, методології, практики», і це дозволить поєднати адміністративний підхід (зверху-вниз) із субсидіарним (знизу-верх) та дасть можливість реалізувати принцип «зустрічних потоків». Одночасно слід зауважити, що формування програм розвитку землекористування сільських територій входить до єдиної системи інституційного середовища землевпорядкування, що дозволить на сільських територіях уникнути дублювання заходів та заощадити кошти; в основі ефективного розвитку землекористування сільських територій має лежати нове, постіндустріальне розуміння науково-технічного прогресу та економічної діяльності, прикладом служать скандинавські країни; найважливішим напрямом інституційних моделей управління - сільськими

територіями має сприяти масштабному поширенню інновацій у всіх сферах аграрного бізнесу та сільської економіки;

й) велике значення має наукове та стратегічне обґрунтування розвитку землекористування сільських територій в процесі реалізації заходів та дій територіально-просторового планування використання і охорони земель та інших природних ресурсів.

12. У новій теорії ідентифікація трансакційних витрат обґрунтована збільшенням витрат на супровід землевпорядного процесу та діяльності, продуктивність або деструктивність яких значною мірою залежить від інституціонального середовища. Метою землевпорядкування є організація аналізу і дієвого контролю детермінантів таких трансакційних витрат для їх оптимізації на мікрорівні (у суб'єктах землекористування), а також для виявлення на макрорівні неефективних інституцій і інститутів, з функціонуванням яких пов'язані непродуктивні (або необґрунтовано масштабні) трансакційні витрати.

13. Інститут професійних землевпорядників є важливою і вищою в ієрархії складовою інституту землевпорядкування. В інституціональній парадигмі і теорії землевпорядкування його асоціюють із неформальною інституцією (тобто тим, що в «головах» землевпорядників) і з новими інституціональними утвореннями – професійними землевпорядними організаціями. Поняття *«інститут землевпорядників»* та *«інститут професійних землевпорядників»* відрізняються зрілістю їх внутрішнього та зовнішнього змісту. Формально «інститут землевпорядників» завжди присутній при ширшому розгляді явища землевпорядкування. Формування і становлення *«інституту професійних землевпорядників»* та «інституту землевпорядкування» взаємозалежні. Поява інституту професійних землевпорядників прямо пов'язана з необхідністю забезпечення довіри, порозуміння і керованості у складних соціально-економічних і екологічних просторах. У цьому і полягає причинно-наслідковий зв'язок його формування та розвитку. Так було у Великобританії у XIX ст., так є і сьогодні, але вже у світовому – глобальному соціально-економічному і екологічному просторі. Інститут професійних землевпорядників – неформальна і суспільно-організаційна складова інституції та інституту землевпорядкування, що характеризується якісними (неформальна інституція – те, що у головах землевпорядників) та кількісними (наявність і зрілість професійних інститутів-організацій землевпорядників) показниками, є формою представлення і «локомотивом» розвитку землевпорядкування у соціально-економічному і екологічному просторі. Професійний землевпорядник – суб'єкт інституту професійних землевпорядників.

14. В інституціонально-поведінковій теорії історія національної системи землевпорядкування, безумовно, має вплив на її майбутній розвиток. Однак запозичення інституцій і інститутів-організацій з систем землевпорядкування більш успішних країн обґрунтовується інституціональною теорією як фактор поліпшення можливостей розвитку. Це стосується й інституції професійних землевпорядників. Формально *«інституція землевпорядників»* присутня завжди і всюди при ширшому розгляді явища землевпорядкування. *«Інституція землевпорядників»* та *«Інституція професійних землевпорядників»* відрізняються зрілістю їх внутрішнього і зовнішнього змісту. Інституція професійних землевпорядників – неформальна і суспільно-організаційна складова інституції землевпорядкування, що характеризується якісними (*неформальна інституція – те, що у головах землевпорядників*) і кількісними показниками (*наявність і зрілість професійних організацій землевпорядників*), є формою представлення і «локомотивом» розвитку землевпорядкування у соціально-економічному і екологічному просторах. Професійний землевпорядник – суб'єкт інституту професійних землевпорядників.

15. Становлення і розвиток інституції професійних землевпорядників привносить для наукового усвідомлення практичні приклади руйнування практик і стереотипів обмеженого сприйняття можливостей і функцій землевпорядкування. Інституціонально-поведінкова парадигма і теорія обґрунтовують необхідність закріплення цього позитиву, ширшого використання *«землевпорядного імперіалізму»* і *«землевпорядного інжинірингу»* у розвитку. *Землевпорядний імперіалізм* – ідеологія поглиблення і розширення впливу землевпорядкування шляхом створення наступальних теорій землевпорядкування (*як правило, на перетині суміжних наук*), які позиціонують землевпорядну діяльність як важлива соціально-економічна і екологічна інституція, підкріплена політикою формування і розвитку інституту професійних землевпорядників, нового статусу і становища землевпорядника в системі, у державі та у світі. *Землевпорядний інжиніринг* – процес застосування у моделюванні та організації землевпорядкування запозичених з інших наук і практик специфічних методів та інструментів, який організовується з метою посилення значущості землевпорядкування в управлінні земельними ресурсами та землекористуванням, галузі земельних відносин та держави. *Землевпорядний інжиніринг* перетворює землевпорядну систему у більш ефективну інституцію. Інституціонально-поведінкова парадигма обґрунтовує привнесення у землевпорядкування нових явищ у теорії і практиці. Вона є

**ЗЕМЛЕВПОРЯДКУВАННЯ В УКРАЇНІ:  
розвиток на засадах новітньої інституціонально-поведінкової теорії**

---

фундаментом нового статусу професії як у практичній діяльності, так і у світі науки. Очевидне зростання ролі і значення інституту професійних землепорядників підтверджує наукову гіпотезу про те, що можливість і предмет землепорядкування слід розглядати ширше – як вивчення природи професійного забезпечення довіри, розуміння і керованості в соціально-економічному і екологічному просторах. Така масштабність дозволяє землепорядній науці претендувати, а в історичному аспекті і формувати фундаментальну базовість усіх спеціалізацій соціально-поведінкової науки.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Ананьин О. Экономическая теория: кризис парадигмы и судьба научного сообщества. Вопросы экономики. 1992. № 10. С. 83.
2. Антологія земельних відносин, землеустрою, земельного кадастру, охорони земель та економіки землекористування в Україні: (вибрані твори): в 5 т. / А.М. Третяк. К.: ТОВ «ЦЗРУ», 2009. Т. 1: Земельні відносини : розвиток та регулювання земельних відносин, управління земельними ресурсами, відносини власності на землю / упоряд. В. Другак, 2009. 552 с.
3. Антологія земельних відносин, землеустрою, земельного кадастру, охорони земель та економіки землекористування в Україні: (вибрані твори): в 5 т. / А.М. Третяк. К. : ТОВ «ЦЗРУ», 2009. Т. 2: Землеустрій: розвиток системи землеустрою, планування використання земель, землевпорядне проектування / упоряд. В. Другак. 2009. 478 с.
4. Біхевіоризм. Wikipedia – вільна енциклопедія. URL: <https://uk.wikipedia.org/wiki/Біхевіоризм>.
5. Біхевіоризм. Психологіс. Енциклопедія практичної психології. URL: <http://psychologis.com.ua/biheviorizm-1.htm>.
6. Большой экономический словарь / Под ред. А.Н. Азрилияна. 5-е изд. доп. и перераб. М.: Ин-т новой экономики, 2002.
7. Бусел В.Т., Василега-Дерибас М.Д., Дмитрієв О.В., Латник Г.В., Степенко Г.В. Великий тлумачний словник сучасної української мови. / Голов. ред. В.Т. Бусел, редактори-лексикографи. К.: Ірпінь: ВТФ «Перун», 2005. 1728 с.
8. Варій М. Й. Загальна психологія: навч. посіб. / 2-ге видан., випр. і доп. К.: «Центр учбової літератури», 2007. 968 с. URL: <http://www.info-library.com.ua/books-text-4599.html>.
9. Веблен Т. Теория праздного класса. М., 1984. 110 с.
10. ВОК – Строй монтаж – направление деятельности, отличительные особенности и конкурентные преимущества. URL: <http://gias.ru/pr/txt.php?id=161>.
11. Волков С.Н. Землеустройство. В 9 т. Землеустройство за рубежом: учеб. пособие. М.: Колос, 2005. Т.7. 425 с.
12. Волков С.Н. Землеустройство. Теоретические основы землеустройства. Т. 1. М.: Колос, 2001. С. 97-108.
13. Газизов Р. М. Зарубежный опыт развития сельских территорий // Молодой ученый. 2014. №2. С. 416-418. URL: <https://moluch.ru/archive/61/9137Augire-Granier M.-L.EU rural development policy /M.-L.>
14. Ганошенко Ю. Полісемія в літературознавчій термінології. URL: <http://www.zsu.zp.ua/99/1-article.php?item=29>.

15. Дворецька Г.В. Соціологія: навч. посіб. / К.: КНЕУ, 2002. 472 с. URL: <http://www.info-library.com.ua/books-text-8306.html>.
16. Економічний імперіалізм. Історія економічних вчень. URL: [https://stud.com.ua/67426/politekonomiya/ekonomichniy\\_imperializm](https://stud.com.ua/67426/politekonomiya/ekonomichniy_imperializm).
17. Жук В.М. Інституціональна теорія бухгалтерського обліку: відповідь на виклики сучасності. Бухгалтерський облік і аудит. 2015. № 8-9. С. 14-23.
18. Жук В.М. Наукова гіпотеза трактування бухгалтерського обліку як соціально-економічного інституту. Облік і фінанси АПК. 2012. № 2. С.14-22.
19. Жук В.М. Розвиток теорії бухгалтерського обліку: інституціональний аспект: монографія. К.: ННЦ «ІАЕ», 2018. 408 с.
20. Земельний кодекс України від 25 жовтня 2001 року № 2768-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2768-14#Text>.
21. Земельний кодекс Української РСР. 1970. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2874%D0%B0-07>.
22. Импортированные институты в странах с переходной экономикой: эффективность и издержки. М.: ИЭПП, 2003. 234 с.
23. История экономических учений: учеб. пособие / под ред. В. Автономова, О. Ананьина, Н. Макашевой. М., 2001. 784 с.
24. Імперіалізм. Енциклопедія сучасної України. URL: [https://esu.com.ua/search\\_articles.php?id=13271](https://esu.com.ua/search_articles.php?id=13271).
25. Інженіринг. Wikipedia – вільна енциклопедія. URL: <https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%86%D0%BD%D0%B6%D0%B8%D0%BD%D1%96%D1%80%D0%B8%D0%BD%D0%B3>.
26. Інституціональна парадигма цивілізаційного розвитку: Монографія: У 4 кн. / За ред. А. Ткача. Кн. 1: Інституціональні передумови соціально-економічного розвитку / А. Ткач, В. Ільїн, Т. Ткач, Т. Баль-Вожняк, М. Вожняк, А. Задоя, О. Івашина, С. Кузьмінов, Ю. Петруня. Запоріжжя: ГУ ЗІДМУ, 2007. 276 с.
27. Історія економічних учень: методологічні аспекти дослідження витоків інституціоналізму: підручник / [Н.І. Гражевська, Т.В. Гайдай, А.П. Нестеренко]; за ред. В.Д. Базилевича. К.: Знання, 2004. 1300 с.
28. Колганова І.Г. Інноваційні проблеми землеустрою у період проведення земельної реформи. Інноваційна економіка. 2013. № 2. С. 159–164.
29. Колганова І.Г. Інноваційно-інвестиційні напрями розвитку землеустрою на місцевому рівні. Дис. ... на здоб. ст. к. е. н. К.: 2021. 302 с.
30. Коуз Р. Фирма, рынок и право / Пер. с англ. Б. Пинскера. М.: Дело ЛТД, 1993. 192 с.
31. Кохановский В.П. Философия и методология науки: учеб. пособие для вузов. М.: АСТ, 1999. 575 с.
32. Кун Т. Структура научных революций. М.: Прогресс, 1975.



33. Курильців Р.М. Інтегроване управління землекористуванням у контексті сталого розвитку: теорія, методологія і практика. Дис. ... на зд. наук. ст. д.е.н. К.: 2017. 519 с.
34. Левин А. Нестандартная экономика Д. Ариэли // Троицкий вариант. 2008. № 6(818). С. 12–13.
35. Мантино Ф. Сельское развитие в Европе. Политика, институты и действующие лица на местах с 1970 –х до наших дней. Business Media of the Sole 24 Ore. 2010. 272 с.
36. Маркина Е.Д., Антонова Н.И., Бахматова Г.А. Парадоксы социально-экономического управления сельскими террито́риями. Островские че́тения. 2019. № 1. С. 227-231.
37. Мартин А.Г. Вища освіта з геодезії та землеустрою: час змінювати пріоритети навчання?. Землевпорядний вісник. 2018. URL: <http://zemvisnuk.com.ua/news/maibutn-galuz>.
38. Мартюшева О.О. Проекты концепції сталого розвитку України: можливість їх вдосконалення та застосування: Аналітична записка. 2014. URL: <https://niss.gov.ua/doslidzhennya/nacionalna-bezpeka/proekti-koncepcii-stalogo-rozvitku-ukraini-mozhlivist-ikh>.
39. Михеев В.А. Институты гражданского общества в политике и государственном управлении. ВЛАСТЬ. 2015. № 04. С. 53-57.
40. Нестеренко А.Н. Экономика и институциональная теория. М.: УРСС, 2002. 415 с.
41. Николук О.М. Институціональна економіка: ключові положення та основні поняття. Сталий розвиток економіки.. 2013. № 5. С. 43-50.
42. Новаковський Л.Я., Третяк А.М. Основні положення концепції розвитку земельної реформи в Україні. Київ. 2000. 53 с.
43. Норт Д. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики / Пер. с англ. А.Н. Нестеренко; предисл. и науч. ред. Б.З. Мильнера. М.: Фонд экономической книги «Начала», 1997. 180 с.
44. Норт Д. Эволюция эффективных рынков в историю. URL: <http://institutional.boom.ru>.
45. Овчинников О.Г. Опыт США и текущие задачи развития сельскохозяйственного сектора в России. Экономика сельскохозяйственных и перерабатывающих предприятий. 2015. № 2. С.48-50.
46. Осипов Г. В. и др. Энциклопедический социологический словарь. Институт социально-политических исследований. М.: РАН; Институт социально-политических исследований. 1995. С. 663-665.
47. Павлов И.А. Поведенческая экономическая теория – позитивный подход к исследованию человеческого поведения (научный доклад). М., 2007. Т. 21.

**ЗЕМЛЕВПОРЯДКУВАННЯ В УКРАЇНІ:  
розвиток на засадах новітньої інституціонально-поведінкової теорії**

---

48. Папцов А., Медведева Н. Программы развития сельских территорий и их финансирование в Европейском Союзе. АПК. Экономика, управление. 2019. № 6. С.80-82.
49. Парадигма. Крупнейший сборник онлайн-словарей. URL: <http://www.onlinedics.ru/slovar/fil/p/paradigma.html>.
50. Першин П. Соціально-економічна теорія землеустрою. Введення в економіку землеустрою. На аграрному фронті, Вид-во Комуністичної академії. М., 1925. № 5, 6. С. 41-51.
51. Першин П.М. Нариси аграрних проблем будівництва соціалізму. К.: «Наукова думка». 1973. 271 с.
52. Податковий кодекс України від 2 грудня 2010 року № 2755-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17#Text>.
53. Положение дел в области продовольствия и сельского хозяйства 2013. Продовольственная и сельскохозяйственная Организация Объединенных Наций, 2013. Рим. URL: <http://www.fao.org/docrep/018/i3300r/i3300r00.htm>.
54. Причепій О.М. Черній А.М. Гвоздецький В.Д. Філософія: посібник для вузів. К.: Академія, 2001. 575 с.
55. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо дерегуляції землеустрою та оцінки земель: проект закону України від 26.03.2019 р. № 10187. URL: [http://search.ligazakon.ua/l\\_doc2.nsf/link1/GH7UZ00A.html](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/GH7UZ00A.html).
56. Про внесення змін до Земельного кодексу України та інших законодавчих актів щодо удосконалення системи управління та дерегуляції у сфері земельних відносин: Пояснювальна записка до проекту Закону України. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/CardByRn?regNum=2194&conv=9>.
57. Про землеустрій: Закон України від 22.05.2003 № 858-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/858-15>.
58. Про зонування 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 охорону земель: Закон України від 19 червня 2003 року № 962-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/962-15#Text>.
60. Про оцінку земель: Закон України від 11 грудня 2003 року № 1378-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1378-15#Text>.
61. Про Цілі сталого розвитку України на період до 2030 року: Указ Президента України №722/2019. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/7222019-29825>.
62. Сазонов К.Н. Землевпорядне проектування. М.; Л.: Сільгоспгіз, 1930. С. 27.
63. Саймон Г.А. Теория принятия решений в экономической науке и науке о поведении / Теория фирмы; под ред. В.М. Гальперина. СПб, Экономическая школа, 1995. С. 96–104.

64. Смит В. Экспериментальная экономика. М.: ИРИСЭН; Мысль, 2008. С. 808.
65. Соціологія: посібник для студентів вищих навчальних закладів / За ред. В.Г. Городяненка. К.: Видавничий центр «Академія», 1999. 384 с.
66. Талер Р. Новая поведенческая экономика. Почему люди нарушают правила традиционной экономики и как на этом заработать / Р. Талер. М.: Эксмо, 2017. 368 с.
67. Термінологічний апарат інжинірингу. Національний ТУ «Дніпровська політехніка» – відповідність Часу. URL: [https://gmi.nmu.org.ua/ua/news/news\\_CAD/cadd25/](https://gmi.nmu.org.ua/ua/news/news_CAD/cadd25/).
68. Третяк А. М. Історія земельних відносин і землеустрою в Україні: Навчальний посібник. К.: Аграрна наука, 2002. 280 с.
69. Третяк А.М. Екологія землекористування: теоретико-методологічні основи формування та адміністрування: монографія / Херсон : Грінь Д.С., 2012. 440 с.
70. Третяк А.М. Земельний капітал: теоретико-методологічні основи формування та функціонування. Львів: Сполом, 2011. 520 с.
71. Третяк А.М. Землеустрій в Україні: теорія, методологія: Монографія. Херсон: Грінь Д.С., 2013. 650 с.
72. Третяк А.М. Землеустрій: Підручник. / А.М. Третяк – Херсон: Олд-плюс, 2014.– 520 с.
73. Третяк А.М. Концептуальні засади «землеустрою – 2030». Землеустрій, кадастр і моніторинг земель. 2013. № 1-2. С. 4-12.
74. Третяк А.М. Концепція вдосконалення земельних відносин в Україні// Землевпорядний вісник. 2006. № 3. С. 27-30.
75. Третяк А.М. Місце і роль сучасного землеустрою в розвитку земельних відносин в Україні. Землеустрій, кадастр і моніторинг земель. 2014. № 3-4. С. 13-18.
76. Третяк А.М. Парадигма розвитку сучасної теорії землеустрою в Україні. Землевпорядний вісник. 2016. № 9. С. 20-23.
77. Третяк А.М. Сучасний землеустрій як самостійна галузь наукового знання. Землеустрій кадастр та моніторинг земель. 2013. № 3. С. 10-18.
78. Третяк А.М., Гунько Л.А. Методологічні засади розвитку економіки землевпорядкування на засадах інституціонально-поведінкової теорії. Економіка та держава. 2022. № 7. С. 32-39.
79. Третяк А.М., Дорош О.С. Управління земельними ресурсами: навчальний посібник. Вінниця: Нова Книга, 2006. 360 с.
80. Третяк А.М., Дорош О.С., Третяк Н.А. Парадигма розвитку сучасного землеустрою як інструменту управління земельними ресурсами в Україні. Земельне право України. 2012. № 6. С. 6–13.

81. Третяк А.М., Дорош О.С., Третяк Н.А. Парадигма розвитку територіального планування землекористування в Україні. як інструмент управління земельними ресурсами: зб. нак. пр. К.: ДУ ІЕПСР НААН України, 2012. С. 39-45.

82. Третяк А.М., Другак В.М. Концептуальні положення сучасного землеустрою в Україні. Земельне право України: теорія і практика. 2012. № 7. С. 13-23.

83. Третяк А.М., Прядка Т.М., Гетманьчик І.П. Історія земельних відносин і землеустрою в Україні: підручник. Херсон: Олді-Плюс, 2017. 420 с.

84. Третяк А.М., Третяк В. М., Прядка Т. М., Гунько Л. А., Капінос Н. О. Філософія зонування земель в Україні в контексті територіально-просторового планування землекористування територіальних громад. Економіка та держава. 2022. № 4. С. 13-19.

85. 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.

86. Третяк А.М., Третяк В.М. Концептуальні засади новітньої інституціонально-поведінкової економічної теорії для економіки землекористування України. Abstracts of VIII International Scientific and Practical Conference Prague: Modern problems in science (November 09-12, 2020, Czech Republic). Czech Republic. С. 163-166.

87. Третяк А.М., Третяк В.М., Гетманьчик І.П., Гунько Л.А. Поняття та сутність економіки землеустрою та землевпорядкування в Україні. Агросвіт. 2021. № 11. С. 3-10.

88. Третяк А.М., Третяк В.М., Гунько Л.А. Розвиток інституту професійних землевпорядників: окремі аспекти. 2022. № 2. С.17-25.

89. Третяк А.М., Третяк В.М., Дорош Й.М., Дорош О.С. Професія землевпорядник на ринку праці: стан та проблеми попиту і пропозиції. Землеустрій, кадастр і моніторинг земель. 2018. № 1. С. 84-94.

90. Третяк А.М., Третяк В.М., Дорош Й.М., Дорош О.С. Професія землевпорядника на ринку праці потребує розширення спеціальностей та спеціалізацій. Землевпорядний вісник. 2018. № 4. С. 70-73.

91. 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.

92. Третяк А.М., Третяк В.М., Курильців Р.М., Прядка Т.М., Капінос Н.О., Третяк Н.А. Управління земельними ресурсами та землекористуванням: навч. посібник; За заг. ред. професора Третяка А.М. Біла Церква: «ТОВ «Білоцерківдрук», 2022. 432 с.

93.

94. 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 / за заг. ред. А.М. Третяка. Біла Церква: «ТОВ «Білоцерківдрук», 2021. 227 с.

95. Третяк А.М., Третяк В.М., Прядка Т.М. Законодавчо-нормативне запровадження зонування земель за типами (підтипами) землекористування в замін чинних категорій земель. Землевпорядний вісник. 2021. № 2. С. 16-20.

96. Третяк А.М., Третяк В.М., Прядка Т.М. Структура інституціонального середовища функціонування земельного устрою сільських територій як системи. Економіка та держава. 2022. № 8. С. 19-24.

97. Третяк А.М., Третяк В.М., Прядка Т.М., Капінос Н.О. Тренд інституціональної теорії розвитку землеустрою та землевпорядкування. // Землеустрій, кадастр і моніторинг земель. № 1. 2021. С. 12-18.

98. Третяк А.М., Третяк В.М., Прядка Т.М., Капінос Н.О. Інституціалізація розвитку системи землеустрою та землевпорядкування. Економіка та держава. 2021. № 4. С. 37-42.

99. Третяк А.М., Третяк В.М., Прядка Т.М., Капінос Н.О. Наукова гіпотеза трактування землевпорядкування як соціально-економічної інституції. Економіка та держава. 2021. № 5. С. 8-14.

100. Третяк А.М., Третяк В.М., Прядка Т.М., Капінос Н.О. Розвиток системи землевпорядкування на засадах новітньої інституціонально-поведінкової теорії. Економіка та держава. 2021. № 6. С. 27-33.

101. 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.

102. Третяк А.М., Третяк В.М., Прядка Т.М., Третяк Н.А. Територіально-просторове планування: базові засади теорії, методології, практики: монографія / за заг. ред. А.М. Третяка. Біла Церква: «ТОВ «Білоцерківдрук», 2021. 142 с.

103. Третяк А.М., Третяк В.М., Прядка Т.М., Трофименко П.І., Трофименко Н.В. Земельні ресурси та їх використання: навч. пос. / за заг. ред. А.М. Третяка. Біла Церква: «ТОВ «Білоцерківдрук», 2022. 304 с.

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. 2020. № 19-20. 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: монографія / під заг. ред. А.М. Третяка. Херсон: Грін Д.С., 2017. 522 с.

106. Третяк А.М., Третяк В.М., Третяк Р.А. Комплексні плани просторового розвитку території територіальних громад: землевпорядні проблеми. Землевпорядний вісник. 2022. № 1. С. 26-32.

**ЗЕМЛЕВПОРЯДКУВАННЯ В УКРАЇНІ:  
розвиток на засадах новітньої інституціонально-поведінкової теорії**

---

107. Философский энциклопедический словарь / ред. Л.Ф. Ильичёв, П.Н. Федосеев, С.М. Ковалёв, В.Г. Панов. М.: Сов. Энциклопедия, 1983. 840 с.
108. Хакен Г. Синергетика. Иерархии неустойчивостей в самоорганизующихся системах и устройствах. М.: Мир, 1985. 423 с.
109. Ходжсон Дж. Какова сущность институциональной экономической теории? *Journal of Economic Issues*. 2000. Vol. 34, Issue 2. P. 317–330.
110. Ходжсон Дж. Экономическая теория и институты: Манифест современной институциональной экономической теории. М.: Дело, 2003. 464 с.
111. Худокормов А.Г. История экономических учений: современный этап: учеб. для студентов экон. специальностей. М.: ИНФРА, 1998. 732 с.
112. Чурилова Г.А. Прогнозирование, проектирование и моделирование в социальной работе с молодежью: учеб. пособие. СПб.: Нестор-История, 2014. 198 с.
113. Шлиссер Э., Ньютон И., Фридмен М. Смит В. Экономическая теория и эксперимент. *Вопросы экономики*. 2007. № 3. С. 55–70.
114. Шулейкин И.Д. Землеустройство колхозов. Л.: Новая деревня. 1929. С. 115.
115. Augire-Granier. URL: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2015/568340/EPRS\\_BRI\(2015\)568340\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2015/568340/EPRS_BRI(2015)568340_EN.pdf).
116. Christy R., Mabaya E., Wilson N., Mutambatsere E., Mhlanga N. Enabling Environments for Competitive Agro-industries: Chapter 6 of *Agro-industries for Development*, Edited by C A da Silva, D Baker, A W Shepherd, S M da Cruz, C Jenane. CABI, 2009. Pp. 136-185.
117. Coursey D.L., Smith V.L. Experimental Tests of an Allocation Mechanism for Public, Private or Externality Goods // *Scandinavian Journal of Economics*. 1984. № 86. P. 468–484.
118. Enemark S. Understanding the land management paradigm. In *Symposium on Innovative Technology for Land Administration: FIG Commission 7*. 2005. Pp. 17-27.
119. European requirements for cadastral surveyor activities. The European Cadastral Surveyor. 2008. URL: [https://www.clge.eu/wp-content/uploads/2008/04/european\\_requirements\\_for\\_cadastral\\_surveyor\\_activity.pdf](https://www.clge.eu/wp-content/uploads/2008/04/european_requirements_for_cadastral_surveyor_activity.pdf).
120. Geist H.J. and Lambin E.F. Proximate causes and underlying driving forces of tropical deforestation. *Bioscience*. 2002. Vol. 52. Pp. 143-150.
121. Hamilton W. H. *Institution //Encyclopedia of the social sciences*. 1932. Vol. 8. Pp. 84-89.
122. Huntington S. *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*. Oklahoma. 1991.
123. 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).

124. Kaufmann (Switzerland). Land Management Opportunities for Sustainable Development, Provided by the Cadastre 2014 Approach // Report of the FIG Commission 7. Work shop in Quebec City (2748) www. Quebec 2007.

125. Kissinger G., Herold M., and De Sy V. Drivers of Deforestation and Forest Degradation – A Synthesis Report for REDD+ Policymakers. Vancouver, Canada. 2012.

126. Krishna V., Morgan J. An Analysis of the War of Attrition and the All-Play Auction. Journal of Economic Theory. 1997. Vol. 72. Pp. 343–362.

127. Lal R. Food security in a changing climate. Ecohydrology and Hydrobiology. 2013. No. 13. Pp. 8-21.

128. 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. Vol. 108(9). Pp. 3465-3472.

129. Lionel Robbins. An essay on the nature and significance of economic science: second edition, revised and extended. Ldn: Macmillian and Co, Ltd. 1945. P. 16.

130. Molen P.V.D., Silayo E.H., Tuladhar A.M. Land Administration Policies and Systems. Comparative Study to Land Policy in 9 Countries in Africa and Asia. Stockholm: FIG Working Week, 2008. P. 6.

131. Moore B. The Social Origins of Dictatorship and Democracy: Lord and Peasant in the Making of The Modern World. Boston, 1966.

132. Parsons T. The present Position and Prospects of Systematic Theory in Sociology. Essays in Sociological Theory. The Free Press, 1954. 212 p.

133. Tretiak A., Tretiak V., Priadka T., Kapinos N. The institutional theory trend of land organization and land planning development. Землеустрій, кадастр і моніторинг земель. № 1. 2021. С. 12-18.

134. URL: <https://fig.net/>

135. Veblen T. The Place of Science in Modern Civilization and Other Essays. N.Y.: Huebsch, 1919. P. 239.

## **Наукове видання**

**Третяк Антон Миколайович.**  
*доктор економічних наук, професор,  
член-кореспондент НААН України*

**Третяк Валентина Миколаївна.**  
*доктор економічних наук, професор*

**Прядка Тетяна Миколаївна.**  
*кандидат економічних наук, доцент*

**Гуцько Людмила Анатолівна.**  
*кандидат економічних наук, доцент*

**Третяк Наталя Антонівна.**  
*кандидат економічних наук, старший дослідник*

# **ЗЕМЛЕВПОРЯДКУВАННЯ В УКРАЇНІ: розвиток на засадах новітньої інституціонально- поведінкової теорії**

*За загальною редакцією проф. Третяка А.М.*

## **Монографія**

Підписано до друку 17.02. 2023 р.  
Формат 60х90/16. Папір Офсетний. Друк офсетний  
Умовно друкованих аркушів 14.  
Обліково-видавничих аркушів 11,5.  
Наклад 300 пр.

Віддруковано ТОВ «Білоцерківдрук»  
м. Біла Церква, бульвар Олександрійський, 22.