

*А. М. Третяк,
д. е. н., професор, член-кореспондент НААН, професор кафедри управління земельними
ресурсами та земельного кадастру, Білоцерківський національний аграрний університет
ORCID ID: 0000-0002-1154-4797*

*В. М. Третяк,
д. е. н., професор, професор кафедри геодезії та землеустрою,
Сумський національний аграрний університет
ORCID ID: 0000-0001-6779-1941*

*Т. М. Прядка,
к. е. н., доцент, завідувач кафедри управління земельними ресурсами та земельного кадастру,
Білоцерківський національний аграрний університет
ORCID ID: 0000-0002-6179-0128*

*Н. О. Капінос,
к. е. н., доцент кафедри геодезії та землеустрою, Сумський національний аграрний університет
ORCID ID: 0000-0002-9354-5311*

*Н. А. Третяк,
к. е. н., старший науковий співробітник відділу проблем економіки земельних та лісових
ресурсів, Державна установа "Інститут економіки природокористування та сталого розвитку
Національної академії наук України"
ORCID ID: 0000-0001-7602-8606*

DOI: 10.32702/2306-6806.2021.8.28

СТРАТЕГІЧНІ НАПРЯМИ ЗЕМЕЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ ДО 2030 РОКУ

*A. Tretiak,
Doctor of Economic Sciences, Professor, Chief Researcher, Bila Tserkva National Agrarian University*

*V. Tretiak,
Doctor of Economic Sciences, Professor, Professor of the Department of Geodesy and Land Management,
Sumy National Agrarian University*

*T. Priadka,
PhD in Economics, Associate Professor, Head of the Department of Land Resources Management
and Cadastre, Bila Tserkva National Agrarian University*

*N. Kapinos,
PhD in Economics, Associate Professor of the Department of Geodesy and Land Management,
Sumy National Agrarian University*

*N. Tretiak,
PhD in Economics, Senior Researcher of the Department of Land and Forest Resources Economics, Public Institution
"Institute of Environmental Economics and Sustainable Development of the National Academy of Sciences of Ukraine"*

STRATEGIC DIRECTIONS OF LAND POLICY IN UKRAINE UNTIL 2030

Перед Україною, в умовах здійснення важливого етапу земельної реформи, а саме відкриття ринку сільськогосподарських земель, стоїть важливе завдання обґрунтування та втілення стратегічних напрямів розвитку земельної політики до 2030 року на принципах, рекомендованих ООН. Оскільки до цього часу нинішня земельна політика не направлена на захист земель, а також не забезпечує захист права приватних власників, капіталізацію, екологізацію та соціалізацію землекористування тощо. Стоять важливі питання, як залучити потенціал земельних та інших природних ресурсів в ефективні і дієві економічні процеси (оборот). Авторами сформовано основні напрями стратегії розвитку земельної політики в Україні до 2030 року, зокрема: 1) зменшення деградації земель; 2) приведення інституції власності на землю до конституційних вимог; 3) перехід від поділу земель за категоріями до територіального їх зонування за типами (підтипами) землекористування; 4) перехід на нову парадигму розвитку землевпорядкування і

землеустрою та відновлення ролі держави у їх здійсненні; 5) модернізація системи управління земельними ресурсами та землекористуванням. Враховуючи низьку ефективність прав державної та комунальної власності на землю у порівнянні із приватною, пропонується власність українського народу на землю узаконити як суспільну власність на землі загального використання (під річками, вулицями, площами і т.д.), а право державної та комунальної власності — трансформувати для державних та комунальних підприємств із права постійного користування у право державної та комунальної власності із повним пучком прав. Також авторами пропонується перейти з розподілом (перерозподілом) земель за їх категоріями до зонування земель за типами (підтипами) землекористування залежно від придатності земель та цінності інших придатних ресурсів. Розвиток землевпорядкування та землеустрою пропонується на новій парадигмі відносин, що пов'язані із сталим розвитком та сталим (збалансованим) землекористуванням. Система управління земельними ресурсами та землекористуванням має бути реформована у багатофункціональну (багатоцільову) систему управління "зверху вниз" та "знизу вгору" на принципах рекомендованих ООН.

In the context of the implementation of an important stage of land reform, namely the opening of the agricultural land market, Ukraine is facing an important task of substantiating and implementing strategic directions for the development of land policy until 2030 on the principles recommended by the UN. Since until now, the current land policy is not aimed at protecting land, and does not ensure the protection of the rights of private owners, capitalization, greening and socialization of land use, etc. There are important questions on how to attract the potential of land and other natural resources into effective and efficient economic processes (turnover). The authors have formed the main directions of the strategy for the development of land policy in Ukraine until 2030, in particular: 1) reduction of land degradation; 2) bringing the land ownership institution in line with constitutional requirements; 3) transition from division of lands by categories to their territorial zoning by types (subtypes) of land use; 4) transition to a new paradigm of development of land organization and land planning, and restoration of the role of the state in their implementation; 5) modernization of the land administration and land use system. Considering the low efficiency of the state and communal property right to land in comparison with private property, it is proposed to legalize the ownership of the Ukrainian people to land as public ownership of common land (under rivers, streets, squares, etc.), and the right of state and communal property for state and communal enterprises to transform from the right of permanent use to the right of state and communal property with a full range of rights. Also, it is proposed to move with the distribution (redistribution) of lands according to their categories to the zoning of lands by types (subtypes) of land use, depending on the suitability of land and the value of other suitable resources. The development of land organization and land planning is proposed on a new paradigm of relations related to sustainable development and sustainable (balanced) land use. The land administration and land use system should be reformed into a multifunctional (multi-purpose) "top-down and bottom-up" management system based on UN-recommended principles.

Ключові слова: земельна політика, власність на землю, земельні відносини, землевпорядкування та землеустрій, управління земельними ресурсами та землекористуванням.

Key words: land policy, land ownership, land relations, land organization and land planning, land administration and land use management, land resources management and land use.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Сьогодні, коли активно обговорюються стратегічні напрями розвитку економіки України, особливої актуальності набуває питання перетворення землі в потужний фактор впливу на економічне зростання і соціальні перетворення в країні. Оцінка ситуації, що склалася і аналіз теоретичних підходів українських вчених дозволяють зробити висновок, що нинішня земельна політика не направлена на захист земель від деградаційних процесів і слабо захищає права приватних власників. Огляд найбільш обговорюваних проблем у сфері земельних відносин за останні роки й аналіз основних позицій концептуальних програмних документів, у тому числі "Стратегія удосконалення механізму управління в сфері використання та охорони земель сільськогосподарського призначення державної власності та розпорядження ними" [1] і наукові праці з проблем земельної реформи [2; 3] і розвитку земельних відносин [4; 5] дозволяє виділити основні напрямки, на реалізацію яких повинна бути спрямована нова земельна політика. Вона може бути успішно реалізована тільки в разі, якщо буде зміне-

на система управління земельними ресурсами та землекористуванням країни і поліпшені інструменти її реалізації. Головними з них, які вимагають перетворень, є: економічні та екологічні відносини прав власності на землю та інші природні ресурси, планування використання і охорони земель (землекористування), землевпорядкування та землеустрій, облік земель та реєстрація земельних ділянок і прав на них. Як показує світова практика, система управління земельними ресурсами та землекористуванням в сучасних умовах стає багатоцільовим інструментом, що забезпечує захист прав на землю, капіталізацію, екологізацію та соціалізацію землекористування, підтримку актуальної бази про всі об'єкти оподаткування і їх власників. Адже, земля, людина, власність — три ключові поняття буття, що зачіпають всі сфери життя.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Перед Україною стоїть важливе завдання обґрунтування та втілення стратегічних напрямів розвитку земельної політики до 2030 року на принципах рекомен-

дованих ООН. Це питанням в останні роки підіймали у свої працях: Я. Гадзало, Д. Добряк, В. Жук, О. Ковалишин, А. Мартин, Ю. Скляр, М. Хвесик, О. Ходаківська та інші. Попри це, в умовах важливого етапу, а саме відкриття ринку сільськогосподарських земель, актуалізувалося потреба у перегляді стратегічних напрямів розвитку земельної політики до 2030 року на принципах рекомендованих ООН, оскільки нинішня політика не направлена на захист земель й не забезпечує захист прав на землю, капіталізацію, екологізацію та соціалізацію землекористування.

МЕТА СТАТТІ

Метою дослідження є обґрунтування стратегічних напрямів розвитку земельної політики до 2030 року на принципах, рекомендованих ООН.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ ДОСЛІДЖЕННЯ

Перед владою стоять важливі питання: як залучити потенціал земельних та інших природних ресурсів в економічні процеси, щоб вони не перешкождали підприємницькій діяльності, а приносили вигоду її учасникам і економіці України загалом? Чи може земля стати драйвером розвитку промисловості України і при цьому залишатися базовою умовою комфортного і здорового проживання населення країни? Чи зуміємо ми зберегти і якісно відродити землі сільськогосподарського призначення в умовах зовнішніх викликів продовольчої безпеки країни? Оскільки відносини з приводу використання землі на сучасному етапі стали грати настільки важливу роль, що вони можуть стати як істотним гальмом економічного розвитку, так і потужним прискорювачем економічного зростання. Не випадково, що земельні питання порушуються практично у всіх розроблюваних сьогодні довгострокових стратегіях розвитку країни. З 1990-х рр. в Україні почався перехід до якісно нової стадії розвитку земельних відносин. Ухвалення численних нормативно-правових актів, робота зі створення відповідних інституційних структур, розробка земельного кадастру — все це було направлено передусім на підвищення ефективності використання земельних ресурсів країни. Результатом стало формування земельного ринку, зростання надходжень до бюджетів різних рівнів від використання землі (оренда, земельний податок, продаж права оренди), підвищення значущості земельного фактора в розвитку економіки. Однак у ході 30-річного періоду проведення земельної реформи стало очевидним, що в стратегічному аспекті багато проблем в управлінні земельними ресурсами країни залишилися невирішеними або вирішеними неефективно. Радикальні зміни в земельних відносинах, що відбулися на початку 90-х роках, принципово змінили систему правовідносин, але вони не могли привести до моментальної зміни соціальних традицій і автоматичного виникнення нової системи управління. Земля не стала повною мірою економічним активом для підприємців — підприємства її або не викупувають (навіть за зниженими цінами), або використовують не за призначенням. Земля не стала предметом іпотеки та повноцінним активом і для громадян, тому що межі та права більшості земельних ділянок все ще не зареєстровані відповідно до вимог держави. А значить з ними неможливо здійснювати операції, що не сприяє активізації ринкових відносин у цій сфері. Земля не стала економічним активом і для держави, яка має у власності землі, але не має сформованих під різні потреби ділянок. Підвищення вартості землі за нормативною грошовою оцінкою в останні роки хоча і підвищило рівень надходжень до бюджету земельного податку, але створило повсюдно соціальну напруженість. Більш того, існуюча земельна політика на місцях поки все ще в невеликих обсягах генерує надходження до місцевих бюджетів від продажу або оренди земельних ділянок державної та комунальної влас-

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

Земельні ресурси — явище багатогранне, і його необхідно розглядати з різних позицій. Найбільш важливим питанням стає формування методології і методичних основ управління ними, з урахуванням як сучасних підходів до самих моделей управління земельними ресурсами та землекористуванням, так і міжнародного досвіду в даному питанні. Про важливість і складність управління земельними ресурсами та землекористуванням і неоднозначності результатів здійсненої земельної реформи викладено у фундаментальному дослідженні "Земельна реформа в Україні: тенденції та наслідки у контексті якості життя і безпеки населення" [6]. Де піднімається питання про необхідність формування нової земельної політики в Україні та підкреслюється, що основою існуючого положення є недооцінка і різке зниження ролі управління земельними ресурсами та землекористуванням в здійсненні земельної політики, втрача органами державної влади функцій планування і організації раціонального використання земель та їх охорони, особливо в сільській місцевості, вихід держави з сфери землеустрою. Негативним фактором є також ігнорування владними структурами та бізнесом землеустрою як комплексної системи заходів щодо капіталізації та екологізації землекористування, врегулювання обороту земельних ділянок, зниження часу на їх виділення. Також вони відзначають, що земельні питання в державній політиці слід розглядати з точки зору інтересів загалом держави, окремих галузей (загалом сільського господарства), а також громадян та майбутнього покоління українців. Для цього пропонувалося негайно вирішити такі питання:

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

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

Прийняття у 2020 р. Закону України "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо умов обігу земель сільськогосподарського призначення" [7] стало одним із основних обговорюваних питань. Тема вибудовування ринкової моделі земельного устрою України та ефективної системи управління земельними ресурсами і землекористування проходить червоною ниткою у багатьох виступах провідних фахівців у галузі земельних відносин. Також для активізації земельного ринку необхідний розвиток його інфраструктури [4].

Отже, назріла необхідність виробити з боку держави земельну політику, в якій були б чітко встановлені цілі, пріоритетні завдання та інструменти регулювання земельних відносин, реалізація яких дозволить докорінно змінити вектор їх розвитку з орієнтацією на збереження і примноження земельного потенціалу країни як на середньострокову, так і на більш віддалену перспективу. В цьому зв'язку важливим є питання формування рівноцінних економічних відносин прав власності на землю державних та комунальних підприємств із приватними. Так, за дослідженнями О.Ф. Ковалишин [8] "...

найвища ефективність за існуючого складу видів прав притаманна приватній формі власності на землю (88 балів), а найнижчу ефективність має комунальна та колективна форми власності (відповідно 29 і 42 балів). Ефективність державної форма власності на землю оцінюється 50 балами. Досить низькою є ефективність землекористування, сформованого на праві постійного користування (36 балів)".

На жаль, на сьогодні у нас так і не вироблено державна земельна політика, яка могла б вирішити зазначені вище проблеми. Є лише Указ Президента України № 722/2019 "Про Цілі сталого розвитку України на період до 2030 року" [9]. Проте відсутні механізми і інструменти створення і вдосконалення правових, економічних, екологічних, соціальних і організаційних умов для розвитку земельних відносин. Адже вони повинні бути направлені виходячи з уявлення про земельні ділянки як про особливі об'єкти природного світу, які використовуються в якості основи життя і діяльності людини, засоби виробництва в сільському господарстві та іншої діяльності, і одночасно як про нерухоме майно з особливим правовим режимом. Аналіз показує, що конкретизація норм у земельному, природоохоронному та галузевому (лісовому, водному, аграрному) законодавстві вкрай не узгоджена, а іноді і просто суперечлива, що не раз говориться у різних наукових дослідженнях. Це, безсумнівно, створює проблеми у визначенні правового режиму всіх об'єктів та підвищення ефективності економічних відносин прав власності на землю.

Розглянемо основні проблеми земельної політики, що потребують вирішення до 2030 року:

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

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

біофізичні фактори, що визначають режим землекористування;

інституційні чинники, які регулюють ширшу політику землекористування;

соціально-економічні фактори, що впливають на попит і управління земельними ресурсами [10].

До первинних факторів, що визначають режим землекористування, зазвичай відносять клімат, рослинність, рельєф місцевості і доступність води, а економічна ситуація впливає на управлінські рішення, в тому числі на час і спосіб здійснення змін. Інституційні чинники часто історично визначаються багаторічними культурними нормами, а також під впливом політичних і економічних рішень. У розумінні впливу інституційних факторів вирішальне значення мають права власності і володіння. В цілому, зміна режимів землекористування, яке призводить до деградації земель, а пов'язана з нею втрата земельних функцій обумовлені безліччю елементів, що взаємодіють на всіх рівнях від місцевого до глобального [11]. Тому одним із основних напрямів стратегії земельної політики є зменшення деградації земель.

2. Приведення інституції власності на землю до конституційних вимог. Згідно статті 13 Конституції України [12] "Земля, її надра, атмосферне повітря, водні та інші природні ресурси, які знаходяться в межах території України, природні ресурси її континентального шельфу, виключної (морської) економічної зони є об'єктами права власності Українського народу. Від імені Українського народу права власника здійснюють органи державної влади та органи місцевого самоврядування в межах, визначених Конституцією". У широкому розумінні форма власності на землю й інші природні ресурси полягає в економічних відносинах, що виникають між державою, територіальною громадою, громадянами і підприємствами-землекористувачами, які визначаються ступенем самостійності суб'єкта в процесі присвоєння та обмеженості доступу інших суб'єктів до їх присвоєння.

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

Враховуючи, що, згідно зі статтею 80 Земельного кодексу України, суб'єктами власності на землю на правах приватної власності є громадяни та юридичні особи, комунальної власності — територіальні громади, які його реалізують через органи місцевого самоврядування, державної власності — держава, яка реалізує його через відповідні органи державної влади [13]. Водночас територіальні громади та органи виконавчої влади не є безпосередніми суб'єктами використання земель. Такими суб'єктами для земель державної і комунальної власності є державні і комунальні підприємства, які сьогодні використовують землю на праві постійного користування. Для забезпечення принципу "рівності всіх форм власності" розглянемо концептуальну модель економіко-правового змісту власності на землю (рис. 1) [14].

Нині не існує чіткого економічного розмежування між власністю українського народу і державною власністю на землю та інші природні ресурси. До власності українського народу і державної чи комунальної форми власності відносять землю та інші природні ресурси, що знаходяться в господарському обороті. Для реалізації концептуальних положень економіко-правового змісту власності на землю нами розроблено концептуальну модель системи форм власності на землю в Україні, яка у теоретичному і прикладному аспекті повинна включати низку різновидів прав власності. Запропоновані засади базуються на економічній теорії, яка вивчає різні права власності, зокрема:

— Приватна власність (private ownership). У цьому випадку виключні права належать окремим індивідам.

— Державна власність (state ownership). Винятковими правами володіє держава, або точніше, ті, хто її контролює.

— Комунальна власність (communal ownership). У цьому випадку винятковими правами володіє певна спільнота людей, які контролюють доступ до ресурсу.

— Суспільна власність (common ownership) або вільний доступ.

Ці основні види прав власності в різних країнах співіснують у різних поєднаннях. Однак, для України є важливим в економіко-правовому аспекті чіткіше розмежувати і надати необхідний статус суспільній, державній та комунальній власності [14].

Таким чином, українська системи відносин прав власності на землю потребує удосконалення у контексті економічних, екологічних, соціальних та правових відносин щодо земельних та інших природних ресурсів. Напрями удосконалення приведені у розробленій нами концептуальній моделі системи форм власності на землю в Україні [14].

Досліджуючи можливості інституції власності на землю, необхідно відштовхуватися від поглядів тих економістів, які вважають, що громадський порядок вимагає не тільки інституціалізованих прав власності, а й стійкості інституції: економічні агенти повинні мати можливість їх зрозуміти, усвідомити і вибудувати свої дії відповідно до них. В іншому випадку безперервна зміна правил гри призведе до хаосу і руйнації соціальної основи існування соціуму. "Ефективні інституції та інститути управління земельними ресурсами і землекористуванням в короткостроковому періоді повинні мати властивість стабільності (жорсткості), а в довгостроковому періоді — властивість адаптивності (гнучкості). Вони повинні постійно еволюціонувати під впливом глобальних тенденцій, а також з урахуванням національних особливостей. При цьому система інституційних обмежень відповідальна за досягнення короткострокових цілей, а система мотивації — довгострокових" [15].

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

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

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

Набуло актуальності питання переходу від поділу земель за категоріями до територіального їх зонування за типами (підтипами) землекористування [16; 17]. Зонування земель за типами (підтипами) землекористування дасть змогу скоротити строк землевпорядного процесу щодо оформлення надання земельних ділянок із земель державної або комунальної власності із 8,5 місяців до 2,5 місяців і приватної земельної ділянки до 1—5 робочих днів та зменшити трансакційні витрати на 14 млрд грн, за вартості одного робочого дня 12 тис. грн і розроблення близько 100 тис. проєктів землеустрою в рік.

Питання про скасування категорій земель є одним з ключових питань управління земельними ресурсами та землекористуванням. Проте, скасування інституту категорій щодо тих земель, які використовуються, можуть або повинні бути використані, наприклад, у сільському господарстві щоб не завдати шкоди його розвитку, вимагає формування відповідних передумов. Зокрема, необхідно визначити і документально зафіксувати межі особливо цінних сільськогосподарських земель та природно-заповідного фонду і внести їх до земельного кадастру. Також слід розробити землевпорядні регламенти, що встановлюють обмеження і обов'язки землевласника з використання і охорони земель в залежності від

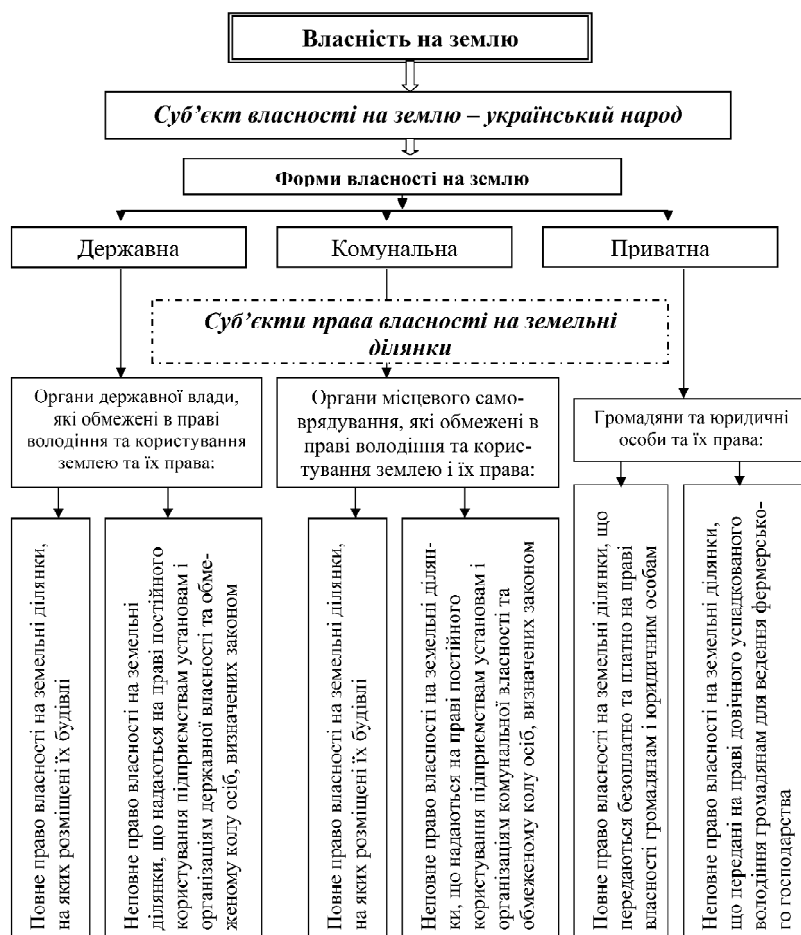


Рис. 1. Логічно-змістовна концептуальна модель економіко-правового змісту власності на землю в Україні

їх поточного стану. Це далеко не повний перелік питань, але і його досить, щоб зрозуміти, наскільки недешевими будуть такі роботи. Проте, на нашу думку, сільськогосподарські землі втрачені державою як об'єкт управління; відповідні управлінські практики та інститути зруйновані. Утвердження точки зору на землю як об'єкт ринкового обороту, а також ресурс розширення житлового і промислового будівництва дозволило державі відійти від змістовної земельної політики в аграрній сфері та галузі розвитку сільських територій. Попри відмінності в поглядах щодо конкретних форм і механізмів залучення землі в ринковий оборот, всі єдині у визнанні необхідності формування нових підходів до управління земельними ресурсами та землекористуванням, а відповідно і регулювання земельного ринку [4].

4. Перехід на нову парадигму розвитку землевпорядкування і землеустрою та відновлення ролі держави у їх здійсненні.

Зниження ролі держави у здійсненні землеустрою призвело до втрати функції планування розвитку землекористування як основної в системі управління земельними ресурсами та землекористуванням, що порушило комплексність у здійсненні заходів земельної реформи. В процесі землеустрою та землевпорядкування земельні відносини встановлюються в результаті виконання чотирьох основних функцій [18]:

- формування меж земельних ділянок та землекористування як сукупності земельних ділянок та прав на них;

- оцінювання потенціалу земельних ресурсів, вартості землекористування та його екологічного стану;

- просторова та інституціональна організація використання та охорони землі і інших природних ресурсів;



Рис. 2. Інституціональне забезпечення синергетичної моделі розвитку системи землепорядкування на засадах цілей сталого розвитку України

— розвиток (територіальне та внутрішньогосподарське планування) землекористування.

Це обумовлює вироблення нового розуміння значення і ролі землепорядкування та землеустрою у розвитку економіки країни. В 2019 році Указом Президента України були затверджені цілі сталого розвитку України на період до 2030 року [9]. 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 науковці праці [5; 6; 8; 16; 19], які відзначають нездатність національних інституцій попереджувати та, тим більше, запобігати еколого-економічним кризам землекористування; обмеженість системи землепорядкування у забезпеченні запитів гравців економіки землекористування і земельної політики; ігнорування низки суттєвої інформації, що породжує національні, регіональні та місцеві проблеми асиметрії інформації та багато іншого.

Майбутню модель розвитку системи землеустрою та землепорядкування 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 зем-

леустрою та землепорядкування 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 землепорядкування на засадах новітньої інституціонально-поведінкової теорії. Зокрема, розвиток системи на нових принципах, визначатиме і побудову національних інституціональних основ розвитку землеустрою та землепорядкування й розробку нової науково-теоретичної платформи в сучасних умовах. В основі такої наукової платформи має бути парадигма землеустрою та землепорядкування щодо ринково-орієнтованої моделі земельного устрою України та її регіонів і економіки сталого розвитку землекористування. Інституціональне забезпечення синергетичної моделі розвитку землеустрою та землепорядкування приведено на рисунку 2.

5. Модернізація системи управління земельними ресурсами та землекористуванням.

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

Згідно з керівними положеннями ООН із земельних питань (1996 році) [20], управління земельними ресурсами (land administration) являє собою "процеси визначення, реєстрації та поширення інформації про право власності на землю, її вартості та використання при реалізації політики національного використання земельних ресурсів". Подібне розуміння забезпечує, серед іншого, безпеку землеволодіння, ринок нерухомого майна, планування і контроль землекористування, оподаткування землі і управління природними ресурсами.

Оскільки головним завданням систем управління земельними ресурсами є забезпечення безпечної власності на землю, можна припустити, що економічний ефект від власності на землю є синонімом економічного ефекту від хорошого управління земельними ресурсами та землекористування. Управління земельними ресурсами при цьому розглядається як частина земельної політики держави.

Під земельною політикою (land policy) розуміється "система для визначення, як повинна використовуватися і охоронятися земля, щоб вирішити соціальні та економічні завдання" [20]. Попри різноманітність конкретних механізмів земельної політики, в більшості країн вона спрямована на досягнення рівного доступу громадян до земельних ресурсів, ефективне землекористування, відповідальне державне управління, дотримання екологічних вимог, економічний розвиток, зниження рівня бідності. Щоб створити основу для стійкого розвитку, земельна політика повинна спиратися на достовірну інформацію про права на нерухоме майно, її вартості та господарському використанні. Очевидно, що управління земельними ресурсами само по собі не є кінцевою метою, а створює умови для реалізації політики землекористування на різних рівнях територіального управління. Важливість земельної політики держави обумовлена такими шістьма основними положеннями [20]:

- 1) доступ до продуктів харчування та житла відноситься до основних потреб людини;
- 2) захист власності дуже важлива для ефективного міського розвитку і реалізації житлової політики;
- 3) визначеність правового статусу земель у сільській місцевості дуже важлива для ефективного сільськогосподарського виробництва;
- 4) інвестори потребують офіційної системи прав на землю та іншу нерухомість;
- 5) сталий розвиток залежить від держави, яка несе повну відповідальність за управління інформацією про власність на землю, її вартість та використання, навіть якщо в ньому бере активну участь приватний сектор;
- 6) як земля, так і інформація про землю є ресурсами, до яких треба ставитися дбайливо з метою забезпечення економічного зростання.

Важливість земельної політики держави, на думку іноземних вчених і спеціалістів [20], обумовлена наступними моментами:

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

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

Необхідність державного регулювання земельних відносин та режиму землекористування в ринковій економіці обумовлена низкою причин. Найважливішою серед них є стратегічна значущість земельних ресурсів для країни. Саме вона перетворює земельну політику в одну з найважливіших напрямів економічної політики держави. Слід виділити і соціально-економічну значимість земельного фактора в реалізації національних і суспільно значущих проєктів (будівництво житла, розвиток

сільського господарства і т.д.). Все це обумовлює важливість правильного вибору як методологічних основ, основних цілей, завдань і принципів управління земельними відносинами та землекористуванням, так і конкретних інструментів і методів регулювання. У найзагальнішому вигляді сучасна система державного управління земельними ресурсами та землекористуванням повинна, з одного боку, не вступати в протиріччя з логікою розвитку ринку, з іншого — забезпечувати ефективне використання ресурсів з метою комплексного розвитку територій, з чіткою програмою захисту населення і використання ренти в інтересах суспільства. При цьому повинні бути забезпечені як поточні, так і довгострокові інтереси суб'єктів ринкових відносин. Несуперечливість реалізації виділених завдань досягається в процесі поступового узгодження інтересів зацікавленими сторонами (представницькі, законодавчі, влада, громадські організації, органи місцевого самоврядування тощо). Подібне розуміння дозволило виробити основні принципи управління володінням і користуванням земельними, лісовими і рибними ресурсами в рамках ООН [21]. Вони спрямовані на:

- поліпшення управління володінням і користуванням шляхом надання напрямних вказівок та інформації з міжнародно визнаною практикою щодо систем, що відповідають за права користування, управління і контроль за використанням землі, лісів і рибних ресурсів;
- сприяння вдосконаленню і розробці політичних, правових і організаційних механізмів, що регулюють весь діапазон прав системи володіння і користування цими ресурсами;
- підвищення прозорості та вдосконалення функціонування систем володіння і користування;
- зміцнення потенціалу та вдосконалення діяльності установ виконавців, судових органів, місцевих органів влади, організацій фермерів і дрібних виробників, рибалок та лісокористувачів, скотарів-кочівників, громад корінних народів та інших громад, громадянського суспільства, приватного сектора, наукових кіл і всіх осіб, зайнятих у сфері управління системою володіння і користування, а також на сприяння співробітництву між зазначеними задіяними сторонами.

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

низькі доходи населення для інвестиційних вкладень в землекористування або в земельні активи.

Аналіз досвіду розвинених країн і результатів досліджень західних економістів дозволяє виділити основні елементи системи управління володінням та користуванням землею [21]:

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

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

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

З огляду на те, що земля виступає об'єктом інвестиційної діяльності, важливість вироблення механізмів залучення інвестицій у використання землі безсумнівна з точки зору як інтересів держави, так і приватних інвесторів. Для держави і регіонів це є важливим фактором підвищення ефективності використання земельних ресурсів, для інтересів приватних інвесторів — певною гарантією отримання доходів від використання землі. При удосконаленні системи управління землекористуванням необхідно враховувати багатоцільовий вектор інтересів суб'єктів земельних відносин. Система управління земельними ресурсами та землекористуванням має бути реформована у багатофункціональну (багатоцільову) систему управління "зверху вниз" та "знизу вверх" [6, с. 45] на принципах рекомендованих ООН.

ВИСНОВКИ І ПЕРСПЕКТИВИ ПОДАЛЬШИХ РОЗВІДОК

Враховуючи, що до цього часу нинішня земельна політика не направлена на захист земель, а також не забезпечує захист права власників, капіталізацію, екологізацію та соціалізацію землекористування тощо, тому основними напрямками стратегії розвитку земельної політики в Україні до 2030 року з врахуванням принципів рекомендованих ООН вбачаємо у: зменшенні деградаційних процесів земель; приведенні інституції власності на землю до конституційних вимог; переході від поділу земель за категоріями до територіального їх зонування за типами (підтипами) землекористування; переході на нову парадигму розвитку землевпорядкування і землеустрою та відновлення ролі держави у їх здійсненні; модернізації системи управління земельними ресурсами та землекористуванням. Також враховуючи низьку ефективність прав державної та комунальної власності на землю у порівнянні із приватною, пропонується власність українського народу на землю узаконити як суспільну власність на землі загального використання (під річками, вулицями, площами і т.д.), а право державної та комунальної власності — трансформувати із права постійного користування у право державної та комунальної власності держав із повним пучком прав для державних та комунальних підприємств. Крім того, пропонується перейти з розподілом (перерозподілом) земель за їх категоріями до зонування земель за типами (підтипами) землекористування залежно від придатності земель та цінності інших придатних ресурсів. Зазначимо, що розвиток землевпорядкування та землеустрою повинен бути побудований на новій парадигмі відносин, що пов'язані із сталим розвитком та сталим (зба-

лансованим) землекористуванням на принципах рекомендованих ООН. Система управління земельними ресурсами та землекористуванням має бути реформована у багатофункціональну (багатоцільову) систему управління "зверху вниз" та "знизу вверх" з врахуванням принципів рекомендованих ООН.

Література:

1. Стратегія удосконалення механізму управління в сфері використання та охорони земель сільськогосподарського призначення державної власності та розпорядження ними: Постанова Кабінету Міністрів України від 7 червня 2017 року № 413. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/413-2017-%D0%BF#Text>
2. Третяк А.М., Третяк В.М., Третяк Н.А. Земельна реформа в Україні: тенденції та наслідки у контексті якості життя і безпеки населення. Херсон: Грінь Д.С., 2017. 522 с.
3. Третяк А.М., Третяк В.М., Третяк Н.А. Земельна реформа в Україні: оцінка результатів у контексті якості життя і безпеки населення. Землевпорядний вісник. № 11. 2018. С. 28—33.
4. Третяк А.М., Третяк В.М., Ковалишин О.Ф., Третяк Н.А. Економіка земельного ринку: базові засади теорії, методології, практики. Львів: СПОЛОМ, 2019. 488 с.
5. Третяк А.М., Третяк В.М., Скляр Ю.Л., Капінос Н.О., Третяк Н.А. Концепція державної програми розвитку земельних відносин в Україні на період до 2030 року. Агросвіт. № 19—20, 2020. С. 24—31.
6. Третяк А.М. Землеустрій в Україні: теорія, методологія. Херсон: ОЛДІ-ПІЛЮС, 2013. 488 с.
7. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо умов обігу земель сільськогосподарського призначення: Закон України від 31 березня 2020 року № 552-ІХ. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/552-20#Text>
8. Ковалишин О. Теоретико-методологічні засади економічних та екологічних відносин прав власності на землю. Львів, 2019. 312 с.
9. Про Цілі сталого розвитку України на період до 2030 року: Указ Президента України від 30 вересня 2019 року № 722/2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/722/2019#Text>
10. Stolte J. et al. (ed.). Soil threats in Europe. — Luxembourg: Publications Office, 2015.
11. Geist H.J., Lambin E.F. Proximate Causes and Underlying Driving Forces of Tropical Deforestation. Tropical forests are disappearing as the result of many pressures, both local and regional, acting in various combinations in different geographical locations. BioScience. 2002. Т. 52. № 2. С. 143—150.
12. Конституція України від 28 червня 1996 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>
13. Земельний кодекс України: Закон України від 25 жовтня 2001 року № 2768-ІІІ. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2768-14/print1509602912924405>
14. Третяк А.М., Третяк В.М., Ковалишин О.Ф. Концептуальні засади розвитку системи форм власності на землю в Україні. Multidisciplinary research. Abstracts of XIV International scientific-practical conference, Bilbao, Spain. December 21—24, 2020. P. 92—95.
15. Норт Д. Понимание процесса экономических изменений. М.: Изд. дом ГУ-ВШЭ, 2010. 75 с.
16. Третяк А.М., Третяк В.М. Зонування земель: законодавчий колапс та наукові засади планування розвитку землекористування об'єднаних територіальних громад. Агросвіт. № 23. 2020. С. 3—9.
17. Третяк А., Третяк В., Прядка Т. Законодавчо-нормативне запровадження зонування земель за типами (підтипами) землекористування в заміні чинних категорій земель. Землевпорядний вісник. 2021. № 2. С. 16—20.

18. Третяк А.М., Третяк В.М., Прядка Т.М., Капінос Н.О. Наукова гіпотеза трактування землевпорядкування як соціально-економічної інституції. Економіка та держава. № 5. 2021. С. 8—14.

19. Третяк А.М. Екологія землекористування: теоретико-методологічні основи формування та адміністрування. Херсон: Гринь Д.С., 2012. 440 с.

20. Управление земельными ресурсами в Европе: Тенденции развития и основные принципы. (Final draft, the delegation of the Russian Federation translated the study in Russian). ООН Нью-Йорк-Женева 2005. 146 с. URL: <https://unece.org/DAM/hlm/documents/Publications/landadmin.devt.trends.r.pdf>

21. Добровольные руководящие принципы ответственного управления владением и использованием земельными, лесными и рыбными ресурсами в контексте национальной продовольственной безопасности. URL: http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/nr/land_tenure/pdf/VG_Final_RU_May_2012.pdf

References:

1. Cabinet of Ministers of Ukraine (2017), Resolution on "Strategy for improving the management mechanism in the field of use and protection of state-owned agricultural lands and their disposal", available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/413-2017-%D0%BF#Text> (Accessed 10 May 2020).

2. Tretiak, A.M. Tretiak, V.M. and Tretiak, N.A. (2017), Zemelna reforma v Ukraini: tendentsii ta naslidky u konteksti yakosti zhyttia i bezpeky naselennia [Land reform in Ukraine: trends and consequences in the context of quality of life and security of the population], Hrin D.S., Kherson, Ukraine.

3. Tretiak, A.M., Tretiak, V.M. and Tretiak, N.A. (2018), "Land reform in Ukraine: evaluation of results in the context of quality of life and security of the population", Land Management Journal, vol. 11, pp. 28—33.

4. Tretiak, A.M., Tretiak, V.M., Kovalyshyn, O.F. and Tretiak, N.A. (2019), Ekonomika zemelnogo rynku: bazovi zasady teorii, metodolohii, praktyky [Land market economics: basic principles of theory, methodology, practice], SPOLOM, Lviv, Ukraine.

5. Tretiak, A. Tretiak, V. Skliar, Yu. Kapinos, N. and Tretiak, N. (2020), "Concept of the state program for the development of land relations in Ukraine for the period until 2030", Agrosvit, vol. 19—20, pp. 24—31. DOI: 10.32702/2306-6792.2020.19-20.24

6. Tretiak, A. (2013), Zemleustrii v Ukraini: teoriia, metodolohiia [Land management in Ukraine: theory, methodology], Kherson, Ukraine.

7. The Verkhovna Rada of Ukraine (2020), Law of Ukraine "On Amendments to Certain Legislative Acts of Ukraine Concerning the Conditions of Circulation of Agricultural Lands", available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/552-20#Text> (Accessed 11 May 2020).

8. Kovalyshyn, O. (2019), Teoretyko-metodolohichni zasady ekonomichnykh ta ekolohichnykh vidnosyn prav vlasnosti na zemliu [Theoretical and methodological principles of economic and environmental relations of land ownership], Lviv, Ukraine.

9. President of Ukraine (2019), Decree "On the Sustainable Development Goals of Ukraine until 2030", available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/722/2019#Text> (Accessed 10 May 2020).

10. Stolte, J. Tesfai, M. Oygarden, L. Kvarno, S. Keizer, J. Verheijen, F. and Hessel, R. (Eds.) (2015), Soil threats in Europe, Publications Office, Luxembourg.

11. Geist, H.J. and Lambin, E.F. (2002), "Proximate Causes and Underlying Driving Forces of Tropical Deforestation Tropical forests are disappearing as the result of many pressures, both local and regional, acting in various combinations in different geographical locations", BioScience, vol. 52 (2), pp. 143—150.

12. The Verkhovna Rada of Ukraine (1996), "The Constitution of Ukraine", available at: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр/print1476586411943513> (Accessed 10 May 2020).

gov.ua/laws/show/254к/96-вр/print1476586411943513 (Accessed 10 May 2020).

13. The Verkhovna Rada of Ukraine (2001), "Land Code of Ukraine", available at: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2768-14/print1509602912924405> (Accessed 10 May 2020).

14. Tretiak, A.M. Tretiak, V.M. and Kovalyshyn, O.F. (2020), "Conceptual principles of development of the system of land ownership in Ukraine", Multidisciplinary research. Abstracts of XIV International scientific-practical conference, Bilbao, Spain, December 21—24, pp. 92—95.

15. North, D. (2010), Ponimanie processa jekonomicheskikh izmenenij [Understanding the Process of Economic Change], Izd. dom GU-VShJe, Moscow, Russia.

16. Tretiak, A. and Tretiak, V. (2020), "Land zoning: legislative collapse and scientific fundamentals of planning the land use development by united territorial community", Agrosvit, vol. 23, pp. 3—9. DOI: 10.32702/2306-6792.2020.23.3

17. Tretiak, A. Tretiak, V. and Priadka, T. (2021), "Legislative and regulatory introduction of land zoning by types (subtypes) of land use instead of the current land categories", Land Management Bulletin, vol. 2, pp. 16—20.

18. Tretiak, A. Tretiak, V. Priadka, T. and Kapinos, N. (2021), "Scientific hypothesis of the interpretation of land planning as a socio-economic institution", Ekonomika ta derzhava, vol. 5, pp. 8—14. DOI: 10.32702/2306-6806.2021.5.8

19. Tretiak, A.M. (2012), Ekolohiia zemlekorystuvannia: teoretyko-metodolohichni osnovy formuvannia ta administruvannia [Ecology of land use: theoretical and methodological bases of formation and administration], Hrin D.S., Kherson, Ukraine.

20. UNECE (2005), "Land administration in the UNECE region: Development trends and main principles", United Nations Economic Commission for Europe (UNECE), available at: <https://unece.org/DAM/hlm/documents/Publications/landadmin.devt.trends.r.pdf> (Accessed 10 May 2020).

21. FAO (2012), "Voluntary guidelines for responsible management of land, forest and fishery resources in the context of national food security", available at: http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/nr/land_tenure/pdf/VG_Final_RU_May_2012.pdf (Accessed 08 May 2020).

Стаття надійшла до редакції 26.07.2021 р.

www.dy.nauka.com.ua

Електронне фахове видання

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ
удосконалення та розвиток

Виходить 12 разів на рік

включено до переліку наукових фахових видань України
з питань **ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ**
(Категорія «Б»)

Наказ Міністерства освіти і науки України
від 28.12.2019 №1643

Спеціальність 281

e-mail: economy_2008@ukr.net

тел.: (044) 223-26-28, (044) 458-10-73