

Третяк А.М., Третяк В.М., Курильців Р.М.,
Прядка Т.М., Капінос Н.О., Третяк Н.А.

Управління земельними ресурсами та землекористуванням

Навчальний посібник

За загальною редакцією Третяка А.М.

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

Управління земельними ресурсами та землекористуванням

Навчальний посібник

За загальною редакцією Третяка А.М.

Біла Церква – 2022

*Рекомендовано до друку вченою радою Сумського національного аграрного університету
(протокол № 6 від 20.12.2021 р.).*

*Рекомендовано до друку вченою радою Білоцерківського національного аграрного
університету (протокол № 1 від 20.01. 2022 р.)*

Рецензенти:

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

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

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

Управління земельними ресурсами та землекористуванням: навч. посібник / А.М. Третяк, В.М. Третяк, Р.М. Курильців, Т.М. Прядка, Н.О. Капінос, Н.А. Третяк; За заг. ред. професора Третяка А.М. – Біла Церква: «ТОВ «Білоцерківдрук», 2022. – 436 с.

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

Для студентів, аспірантів і викладачів землевпорядних, екологічних факультетів, а також широкого кола фахівців у галузі використання та охорони земель, містобудування і природокористування.

ЗМІСТ

ПЕРЕДМОВА	8
Розділ 1. Теоретичні основи управління земельними ресурсами та землекористуванням	9
1.1. Теоретичні основи управління	9
1.1.1. Основні поняття системи управління	9
1.1.2. Закони, принципи, функції та цілі систем управління	12
1.1.3. Класифікація загальних методів управління	20
1.2. Земля в основі сталого (збалансованого) розвитку та парадигма нової земельної політики	23
1.3. Поняття, об'єкт, види управління та сутність багатофункціонального управління земельними ресурсами	29
1.4. Мета та завдання функціонального управління земельними ресурсами	38
1.5. Принципи управління земельними ресурсами	40
1.6. Методи прийняття управлінських рішень	42
1.7. Методологія державного управління земельними ресурсами та землекористуванням в контексті сталого розвитку	44
1.8. Етапи розвитку державного управління земельними ресурсами та землекористуванням	52
1.9. Методологія розвитку системи самоврядного управління земельними ресурсами та землекористуванням	57
<u>Контрольні питання до 1-го розділу</u>	64
Розділ 2. Зарубіжний досвід та оцінка ефективності функціонального управління земельними ресурсами	65
2.1. Зарубіжний досвід функціонального управління земельними ресурсами	65
2.1.1. Поняття та сутність земельної політики	65
2.1.2. Аналіз зарубіжної практики управління земельними ресурсами	68
2.1.3. Інформаційне забезпечення управління земельними ресурсами	73
2.1.4. Основні методи та інструменти адміністративного регулювання збереження сільськогосподарських угідь	75
2.1.5. Основні напрями земельної політики з державного впливу на земельний ринок	78
2.2. Оцінка ефективності функціонального управління земельними ресурсами	81
2.2.1. Методологія оцінювання ефективності управління землекористуванням	81
2.2.2. Оцінка ефективності функціонального управління земельними ресурсами в Україні, Молдові та Грузії	85
<u>Контрольні питання до 2-го розділу</u>	93

Розділ 3. Основні засади земельної політики в галузі земельних відносин та використання і охорони земель	95
3.1. Основні стратегічні напрями земельної політики	95
3.2. Нейтралізація деградації земель	99
3.3. Приведення інституції власності на землю до конституційних вимог	107
3.4. Перехід від поділу земель за категоріями до територіального їх зонування за типами (підтипами) землекористування	111
3.5. Розвиток територіально-просторового планування землекористування	111
3.6. Перехід на нову парадигму розвитку землевпорядкування і землеустрою та відновлення ролі держави у їх здійсненні	115
3.7. Модернізація системи управління земельними ресурсами та землекористуванням	117
<u>Контрольні питання до 3-го розділу</u>	121

Розділ 4. Основні положення концепції сучасного управління земельними ресурсами та землекористуванням	122
4.1. Засади модернізації сучасного управління земельними ресурсами та землекористуванням	122
4.2. Запровадження функціональних територій землекористування	132
4.3. Формування стійкості землекористування до зовнішніх впливів	138
4.4. Сільськогосподарська діяльність, направлена на екологізацію та капіталізацію землекористування	141
4.5. Регулювання меж між міськими і сільськими територіями	147
<u>Контрольні питання до 4-го розділу</u>	149

Розділ 5. Наукові основи формування сталого (збалансованого) землекористування	150
5.1. Поняття та сутність збалансованого розвитку землекористування	150
5.2. Формування інституціонального середовища збалансованого землекористування	156
5.2.1. Теоретико-методологічні засади інституціонального середовища збалансованого землекористування	156
5.2.2. Управлінські дії щодо формування збалансованого землекористування	166
5.2.3. Наукова структуризація видів та типів землекористування	169
5.2.4. Оцінка екологічних, економічних та соціальних показників сталості збалансованого землекористування	172
<u>Контрольні питання до 5-го розділу</u>	177

Розділ 6. Інституціональне середовище управління земельними ресурсами та землекористуванням	178
6.1. Інституціональні засади формування системи управління земельними	

ресурсами та землекористуванням	178
6.2. Правовий статус землі, землеволодіння і землекористування	187
6.3. Система землеволодіння і землекористування	188
6.4. Земельно-кадастровий облік як інформаційна база управління земельними ресурсами та землекористуванням	194
6.5. Система територіально-просторового планування розвитку землекористування	202
6.5.1. Місце і значення територіально-просторового планування розвитку землекористування в управлінні земельними ресурсами	202
6.5.2. Види територіального планування та його значення в капіталізації землекористування	206
6.5.3. Відмінності між землевпорядним та містобудівним територіальним плануванням	209
6.5.4. Зонування земель за типами (підтипами) землекористування як база (основа) територіального планування	213
6.6. Оцінка, оподаткування та земельний ринок	215
6.7. Організаційні структури управління земельними ресурсами та землекористуванням	221
<u>Контрольні питання до 6-го розділу</u>	230

Розділ 7. Класифікація видів і методів функціонального управління земельними ресурсами

7.1. Класифікація видів управління земельними ресурсами та землекористування	232
7.1.1. Характеристика видів управління земельними ресурсами та землекористуванням	232
7.1.2. Державне та самоврядне управління як вид суспільного управління	234
7.1.3. Інтегроване управління земельними ресурсами та землекористуванням	237
7.2. Земельний кадастр як метод функціонального управління земельними ресурсами	244
7.2.1. Основи інформаційного забезпечення управління	244
7.2.2. Земельно-кадастровий метод і інструменти функціонального управління земельними ресурсами та землекористуванням	248
7.3. Планування використання і охорони земель (землекористування) як метод функціонального управління земельними ресурсами	251
7.4. Землеустрій та землевпорядкування як метод функціонального управління земельними ресурсами	262
7.5. Земельний моніторинг як метод функціонального державного та самоврядного управління земельними ресурсами	285
7.5.1. Поняття та основні засади формування земельного моніторингу	285
7.5.2. Призначення та завдання моніторингу земель як методу управління	

земельними ресурсами	302
7.5.3. Основні положення моніторингу земельних відносин як інформаційної складової управління землекористуванням	300
<u>Контрольні питання до 7-го розділу</u>	305
 Розділ 8. Методи галузевого управління землекористуванням та оцінка його ефективності	306
8.1. Основні методи та інструменти управління землекористуванням	306
8.1.1. Поняття методу та постановка завдання управління	306
8.1.2. Види методів управління земельними ресурсами і землекористуванням	308
8.1.3. Класифікація методів управління земельними ресурсами і землекористуванням	313
8.2. Метод регулювання розвитку земельних відносин	317
8.2.1. Види земельних відносин у системі управління	317
8.2.2. Основні елементи земельних відносин	319
8.2.3. Характеристика наповнення видами прав державної та комунальної власності на землю	321
8.2.4. Характеристика видів прав державної та комунальної власності на землю	322
8.2.5. Сутність інструментів методу державного та самоврядного регулювання земельних відносин	324
8.2.6. Види прав в системі відносин власників земельних ділянок, орендарів та їх корпоративного об'єднання	328
8.2.7. Негативні соціально-економічні наслідки ринкового обороту земельних ділянок та прав на них	331
8.3. Метод адміністрування екологічно раціонального землекористування	333
8.3.1. Поняття та сутність адміністрування землекористування	333
8.3.2. Місце адміністрування землекористування в управлінському контексті	337
8.3.3. Модель системи адміністрування землекористування	339
8.3.4. Принципи адміністрування землекористування	341
8.3.5. Модель управлінських дій методом адміністрування землекористування	343
8.3.6. Інструменти методу державного та самоврядного адміністрування землекористування	347
8.4. Метод та інструменти землепорядного проектування	348
8.4.1. Сутність методу землепорядного проектування	348
8.4.2. Сутність інструментів методу землепорядного проектування	350
8.4.3. Моделювання системи управління земельними ресурсами та землекористуванням методом землепорядного проектування	353
8.4.4. Територіально-просторове планування розвитку землекористування	

<i>як інструментарій управління земельними ресурсами</i>	356
<u>Контрольні питання до 8-го розділу</u>	357
Розділ 9. Основні напрями розвитку адміністрування землекористування	359
9.1. Засади формування адміністрування землекористування як основи державного та самоврядного управління земельними ресурсами	359
9.2. Контроль як регулюючий інструмент адміністрування використання та охорони земель	361
9.3. Зонування земель та землевпорядний регламент як інструменти адміністрування землекористування	368
9.3.1. Загальні положення	368
9.3.2. Зонування земель за типами (підтипами) землекористування	370
9.3.3. Землевпорядні регламенти	374
9.4. Розбудова системи адміністрування землекористування щодо надання геопросторових послуг	377
<u>Контрольні питання до 8-го розділу</u>	386
Розділ 10. Оцінка ефективності управління земельними ресурсами та землекористуванням	387
10.1. Методологічні засади оцінки ефективності управління земельними ресурсами та землекористуванням	387
10.2. Методичні підходи оцінки ефективності управлінських дій щодо формування сталого (збалансованого) землекористування	392
<u>Контрольні питання до 10-го розділу</u>	398
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	399
ДОДАТКИ	417

ПЕРЕДМОВА

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

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

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

РОЗДІЛ 1.

ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ УПРАВЛІННЯ ЗЕМЕЛЬНИМИ РЕСУРСАМИ ТА ЗЕМЛЕКОРИСТУВАННЯМ

1.1. Теоретичні основи управління

1.1.1. Основні поняття системи управління

Теорія систем досліджує об'єкти самої різної фізичної природи, тому управління цими системами також різноманітне. Так, в політичних і державних системах завданнями управління є зміни структури організації, правові норми, можливість варіювання потоками інформації і ін. Спектр впливів на фінансову систему визначається податками і відрахуваннями, митними правилами, механізмом ліцензій, правилами поводження з банками. Функціонування системи освіти залежить від наявності спеціальностей, сукупності навчальних планів і програм навчання, затребуваності фахівців виробництвом і т.д. [4].

Система (від грец. Systema – складене з частин, з'єднане) – це взаємопов'язана сукупність елементів (і їх частин), які перебувають у відносинах і зв'язках між собою і утворюють певну цілісність і єдність, призначена для досягнення конкретної мети і знаходиться у взаємодії з навколишнім зовнішнім середовищем. **Елементи** (або об'єкти) системи-це необмежену безліч частин або компонентів (фізичних, соціальних, абстрактних і ін.). **Властивості** – це якість параметрів об'єктів системи, тобто їх зовнішні прояви, що дозволяють отримати знання про об'єкт. Властивості дозволяють охарактеризувати об'єкти системи кількісно, виражаючи їх у одиницях, що мають певну розмірність. Властивості об'єктів можуть змінюватися в результаті дії системи. **Зв'язки системи** – це те, що з'єднує об'єкти і властивості в системному процесі в ціле. Передбачається, що зв'язки існують між усіма системними елементами, між системами і їх підсистемами. Зв'язками *першого порядку* називаються зв'язки, функціонально необхідні один одному. Додатковими зв'язками називаються зв'язку *другого порядку*, які необхідні для поліпшення дії системи, але не є функціонально обов'язковими. Таким чином, наявність зв'язків формує певну організованість системи.

Системи поділяються на детерміновану і вірогідну. Детермінованою системою вважається така система, в якій складові частини взаємодіють суворо певним способом. Вірогідною системою вважається така система, для якої не можна зробити точного детального передбачення її поведінки в різних ситуаціях, тобто система залишається невизначеною.

Всі системи можна поділити на прості і складні. Чим складніша система, тим ширший склад виконуваних нею функцій, тим більше різноманітні форми може приймати управління. Ускладнення об'єкта управління, більш детальне відображення його властивостей тягнуть за собою ускладнення керуючої їм системи.

Формування системи управління в загальному вигляді можна представити у вигляді такої послідовності дій:

- ◆ виділення системи з середовища і встановлення їх взаємодій;
- ◆ аналіз призначення системи і формування обмежень у її діях;
- ◆ розробка моделі системи і вивчення її динаміки;
- ◆ вибір принципу управління (розімкнуте, розімкнуте з компенсацією, замкнуте, замкнуте з адаптацією, одноразове);
- ◆ визначення складу керуючих структур, наявних ресурсів і обмежень;
- ◆ вибір сукупності критеріїв і їх ранжування;
- ◆ визначення мети як необхідного кінцевого стану системи;
- ◆ вироблення концепції і алгоритму оптимального управління [14].

Основними властивостями складних систем є:

- ▶ **орієнтованість** – залежність кожного елемента системи від його місця, функцій усередині цілого;
 - ▶ **структурність** – можливість опису системи через встановлення мережі зв'язків і відносин системи;
 - ▶ **взаємопов'язаність структури і середовища** – формування і прояв властивостей системи в процесі її взаємодії з середовищем. При цьому система повинна бути провідним активним компонентом взаємодії;
 - ▶ **ієрархічність** – наявність декількох рівнів, при якій кожен компонент системи може розглядатися як окрема система, а первинна система являє собою один з компонентів більш широкої, глобальної системи;
 - ▶ **множинність опису** – зважаючи на складність будь-якої системи (в тому числі системи управління земельними ресурсами) її пізнання вимагає побудови безлічі моделей, кожна з яких відображає лише певний аспект;
 - ▶ **постійність інформаційної взаємодії** між системою і середовищем;
 - ▶ **безперервність функціонування і розвитку**;
 - ▶ **ефективність** – здатність до досягнення поставлених цілей за певний період часу при використанні певної кількості ресурсів і можливої наявності окремих специфічних обмежень. Ефективність визначає відповідність реальних (фактичних або очікуваних) результатів процесу управління необхідним, тобто ступеня досягнення мети управління. Тільки ефективний процес управління є доцільним;
 - ▶ **фізична неоднорідність** і велике число елементів;
 - ▶ **пріоритетність зв'язків** між елементами системи перед зв'язками між системою і середовищем. Зв'язки можуть носити формальний, законодавчий, договірний, гарантійний і неформальний характер (особисті відносини, моральна відповідальність, довіра і ін.);
 - ▶ **незвідність властивостей окремих елементів** до властивостей системи в цілому. З цією властивістю тісно пов'язані поняття агрегування і декомпозиція.
- Агрегування** – об'єднання декількох параметрів системи нижчого рівня в параметри

системи більш високого рівня. **Декомпозиція** – поділ цілого на частини шляхом виділення функцій або цілей управління, а також агрегатів і елементів системи;

► **багатофункціональність** – здатність до реалізації деякого безлічі функцій (обороноздатність, продовольча і екологічна безпека, екосистемна безпека і т.д.) заданої структури. Цією властивістю характеризується система управління земельними ресурсами;

► **гнучкість** – властивість змінювати мета і параметри функціонування в залежності від умов функціонування (адаптація) або стану підсистеми (живучість). Гнучкість забезпечується надмірністю елементів і зворотним зв'язком. Гнучке управління забезпечує можливість зміни функцій і структури системи і її параметрів. Гнучкість управління має місце, якщо система управління здатна змінювати правила (алгоритми) своїх дій. Наприклад, переходити від централізованого до децентралізованого управління, частково децентралізованого і, навпаки, від децентралізованого до централізованого [4].

Системи, в яких протікають процеси управління, називаються системами управління. Оскільки управління – специфічна функція, то вона реалізується певними елементами системи. **Система управління** в процесі свого функціонування поділяється на **керуючу** і **керовану підсистеми** (рис. 1.1).

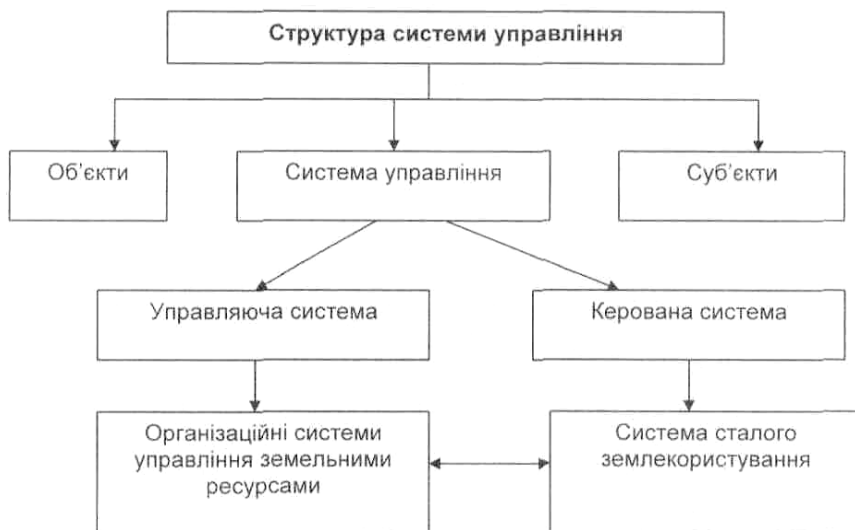


Рисунок 1.1. Логічно-змістовна схема структури системи управління [125]

Подібне розділення обґрунтовано ускладненням процесів управлінської діяльності в усіх сферах, постійним зростанням її значущості, збільшенням взаємозв'язків різних процесів. **Керуюча** (управляюча) підсистема займається виробленням управлінських рішень, а **керована** – є виконавцем рішень.

Найбільш відповідним системі управління є те, що це функція організованих систем (біологічних, технічних, соціальних, економічних та інших), що забезпечує збереження їх структури, підтримання режиму діяльності, реалізацію їх програм і цілей.

Під **суб'єктами управління** розуміються різні владні і адміністративні структури, фізичні або юридичні особи, які мають певні владні повноваження, організаційно-розпорядчі, економічні та морально-етичні важелі управління.

Об'єктом управління (на що спрямовано вплив об'єкта управління) можуть бути фізичні та юридичні особи, а також соціальні, природні, екологічні, економічні системи і процеси. Застосування системного підходу до процесів управління дозволяє сформулювати ряд наступних загально методичних положень:

1. Для кожної системи управління повинна бути визначена мета і кінцевий її стан.
2. У кожній системі управління повинна бути свобода вибору напрямку розвитку шляхом досягнення проміжних напрямків.
3. Для вибору ефективного напрямку розвитку система повинна мати можливість порівняння можливих напрямків і критеріїв їх оцінки.
4. Система управління повинна використовувати способи і методи, які забезпечують реалізацію керуючих впливів.
5. Для вибору керуючих впливів необхідно отримувати інформацію про можливі напрямки розвитку, стан керованої системи і зовнішнього середовища, тобто про обмеження функціонування системи [4].

1.1.2. Закони, принципи, функції та цілі систем управління

Специфічне управління обумовлює найбільш істотні зв'язки і відносини різних елементів систем управління між собою і з зовнішнім середовищем.

Серед основних законів управління можна виділити наступні:

Закон єдності і цілісності системи управління свідчить, що система управління повинна мати організаційну і функціональну єдність. **Організаційна цілісність** забезпечується складом необхідних елементів для виконання поставлених завдань управління. **Функціональна цілісність** забезпечується реалізацією функцій, необхідних для досягнення цілей системи. Єдність системи управління означає, що вона утворює собою нову систему, а не арифметичну суму частин, фрагментів і блоків.

Закон збереження пропорційності і раціонального поєднання всіх елементів будь-якої системи управління означає, що раціональна система поєднання елементів забезпечує їх відповідність по функціональних і структурних можливостям, рівнями, напрямками, цілям і задачам розвитку.

Закон ефективності системи управління від обсягу використаної інформації відображає залежність між якістю виконання завдань управління і обсягом інформації, використовуваної для прийняття управлінського рішення. Використання даного закону дозволяє:

- організовувати інформаційний потік при побудові систем управління;
- формувати структуру інформаційного забезпечення в автоматизованих системах управління;
- планувати заходи щодо підвищення живучості, надійності і захищеності коштів і систем зв'язку, збору, обробки, передачі та відображення інформації.

Закон єдності і підпорядкованості критеріїв ефективності, які використовуються в процесі управління. Ефективність будь-якого планованого управлінського впливу залежить від відповідності обраних критеріїв ефективності. З огляду на те, що кожна управлінська структура керується своїми відомчими цілями, не можна виробити такого універсального критерію ефективності, який міг би служити показником ступеня досягнення цілей на будь-якому рівні управління. На одних рівнях управління для характеристики ступеня досягнення мети може бути досить одного показника. На більш високих рівнях управління буде потрібно кілька показників або деяка критеріальна функція, що залежить від багатьох показників. Єдність і підпорядкованість використовуваних критеріїв ефективності забезпечується за рахунок виконання наступних вимог:

а) локальні критерії (*критерії оцінки конкретних заходів*) повинні бути підпорядковані, логічно випливати з критеріїв, які використовуються на більш високих рівнях.

б) повинні використовуватися уніфіковані критерії для оцінки аналогічних заходів, що забезпечує можливість порівнювати очікувані і фактичні результати досягнення аналогічних цілей і узагальнювати результати досягнення загальних цілей.

Закон сумісності застосовуваних технічних засобів супідрядним і взаємодіючим системам управління. Цей закон відображає одне з найважливіших умов забезпечення ефективності взаємодії різних систем при спільному вирішенні завдань управління. Перш за все, сумісність повинна забезпечувати сумісність технічних засобів по пропускній здатності, формам і параметрам вхідних і вихідних документів іншим характеристикам. Крім того, сумісність передбачає виключення взаємних перешкод при одночасній роботі різних засобів, що використовуються в системі управління. Особливо важливі вимоги цього закону при автоматизації системи управління. Автоматизовані системи управління являють собою комплекс технічних засобів збору, передачі, обробки, зберігання і відображення інформації, які можуть мати різну фізичну і технічну основу. Незважаючи на це, вони повинні складати єдину систему створення і переробки інформаційних потоків, а значить, мати необхідну для цього сумісність. Крім технічної сумісності засоби автоматизації повинні володіти інформаційної та програмної сумісністю. Інформаційна сумісність передбачає єдину класифікацію інформації, використовуваної в автоматизованій системі управління, єдину систему формалізації документів і т.д.

Програмна сумісність означає забезпечення роботи комплексу засобів управління за єдиними програмами. Програмна сумісність досягається за рахунок застосування

уніфікованих машинних команд і спеціальних ретрансляторів, що забезпечують перетворення програм, записаних на різних алгоритмічних мовах [4].

Принципи управління – це найбільш загальні, основоположні правила і рекомендації, які повинні враховуватися і виконуватися в практичній діяльності на всіх рівнях управління. *Їх відмінність від законів полягає в тому, що закони існують і діють об'єктивно, незалежно від волі і бажання людей, а принципи свідомо формуються в інтересах практики і застосовуються залежно від конкретних умов.* За своїм призначенням принципи управління є сполучною ланкою між законами управління і управлінської практики. З основних принципів можна виділити наступні:

Принцип науковості забезпечує побудову системи управління і її діяльності на наукових засадах, але з урахуванням наявних протиріч теорії і практики, об'єктивного і суб'єктивного.

Принцип системності та комплексності передбачає вивчення об'єкта управління і керуючої системи спільно і неподільно. **Системність** означає необхідність використання системного аналізу і синтезу в кожному управлінському рішенні. **Комплексність в управлінні** означає необхідність всебічного охоплення всієї управлінської системи, врахування всіх напрямків і сторін діяльності, всіх її властивостей.

Принцип централізованості і децентралізованості. **Централізація** дозволяє забезпечити жорстку взаємно координацію ланок в рамках цілісної системи управління. Рівень централізації залежить від єдності та скоординованості. **Децентралізація** сприяє структурній гнучкості, розвитку адаптивних можливостей системи, дозволяє швидко і оперативно реагувати на зміни ситуації.

Принцип пропорційності відображає раціональне співвідношення керуючої і керованої частин системи, так як зростання і ускладнення об'єкта управління веде до зростання суб'єкта (керуючої підсистеми). Рівень відповідності суб'єкта управління об'єкту управління може бути визначений системою кількісних і якісних показників.

Принцип економії часу вимагає постійного зменшення трудомісткості операцій в процесі управління, інформаційних операцій з підготовки та реалізації рішень.

Принцип делегування повноважень. Повноваження являють собою обмежене право використовувати наявні ресурси і спрямовувати зусилля системи управління на виконання певних завдань. Делегування повноважень означає передачу завдань і повноважень керуючої структури, яка приймає на себе відповідальність за їх виконання.

Принцип зворотного зв'язку. Суть цього принципу полягає в тому, що будь-яке відхилення системи від її природного або заданого стану є джерелом виникнення в керуючій підсистемі нової дії, спрямованої на те, щоб підтримати систему в її природному заданому стані [4].

Реалізація основних законів і принципів управління здійснюється в процесі формування етапів процесу управління. Основними етапами процесу будь-якої системи управління є:

✚ збір та обробка інформації;

- ✚ аналіз, діагноз і прогноз, систематизація (синтез), встановлення мети;
- ✚ вироблення рішення, спрямованого на досягнення мети;
- ✚ послідовна конкретизація загального рішення у вигляді планування, програмування, проектування, вироблення конкретних (індивідуальних) управлінських рішень;
- ✚ організація діяльності для виконання рішення;
- ✚ контроль за цією діяльністю (включаючи кадрове забезпечення);
- ✚ збір та обробка інформації про результати діяльності та новий цикл цього безперервного процесу.

Таким чином, **управління – це вид діяльності, який складається з наступних основних функцій: планування, організація, мотивація, координація та контроль.**

Розглянемо призначення і властивості основних функцій управління. **Процес управління** будь-якою системою починається з постановки цілей. Тому **функція планування** є початковою в системі в управлінні і відіграє провідну роль. Функція планування полягає в науково обґрунтованому формуванні перспективного процесу управління з використанням різних методів, форм, режимів і умов діяльності, забезпечуючи його рівномірність, ефективність і ритмічність, з урахуванням технічних, технологічних, організаційних та економічних умов. **Планування – вид управлінської діяльності з визначення перспектив розвитку керованої системи:** розробці на цій основі завдань на певний проміжок часу і організаційному їх оформлення в якості показників діяльності, за якими здійснюються контроль і оцінка. В процесі планування необхідно:

- а) провести аналіз існуючих систем управління для визначення цілей розвитку, встановлення напрямків діяльності, що вимагають поліпшення;
- б) визначити перспективні напрямки розвитку системи управління;
- в) встановити шляхи реалізації перспективного напрямку розвитку системи.

Таким чином, метою планування є розробка раціонального плану на основі виробленого рішення. **Функція планування** включає прогнозування, складання стратегічного (довгострокового) і на його основі перспективного (середньострокового), поточного і оперативно-виробничого планів. **Стратегічне планування** являє собою набір дій і рішень, які ведуть до розробки специфічних стратегій, спрямованих на досягнення обраних цілей. Основними результатами стратегічного планування є формулювання цілей (*побудова дерева цілей*), критеріїв ефективності системи, оцінка та аналіз зовнішнього середовища (*формулювання обмежень*), генерація і аналіз стратегічних альтернатив досягнення мети, вибір оптимальної стратегії і методів її реалізації.

В рамках процесу стратегічного планування реалізуються чотири основні види управлінської діяльності: розподіл ресурсів, адаптація до зовнішнього середовища, внутрішня координація та організаційне стратегічне передбачення.

Тактичне планування є другим основним етапом процесу планування організаційних систем. На відміну від стратегічного планування, пов'язаного з вибором

цілей і рішень, наслідки яких позначаються протягом тривалого часу, при тактичному плануванні формують умови для досягнення проміжних цілей стосовно досить коротким періодами часу (як *правило* – рік). **Тактичне планування** (як і стратегічне) має носити комплексний характер і охоплювати концептуально і аналітично максимально можливе число найбільш важливих факторів, які визначають розвиток системи. При цьому тактичні плани є більш конкретними і більш детальними. Вони складаються, як правило, для управлінської системи в цілому і розраховані на короткий відрізок часу, з певним початковим і кінцевим станом. Таким чином, тактичні плани в порівнянні зі стратегічними містять більш конкретні цілі дій, більш деталізовані і є необхідним засобом підтримки стратегічних планів.

Для систем будь-якого типу велике значення має **організація управління як функція**, основним призначенням якої є забезпечення організованості всіх керованих і керуючих процесів системи управління. У процесі організації система забезпечується людськими, технічними, фінансовими, матеріальними та іншими ресурсами, призначеними для реалізації обраного напрямку розвитку системи. В процесі реалізації функції організації створюється організаційна структура, що дозволяє підсистем структури управління ефективно взаємодіяти для досягнення загальних цілей. Таким чином, в процесі організації забезпечується встановлення взаємозв'язків між окремими елементами системи, керуючої і керованої системами, різними ступенями та ланками управління, виконуються вимоги безперервності, єдності, динамічності та результативності процесів виробництва і управління.

Оперативне управління – є складовою функції системи організаційного управління, яка забезпечує її функціонування відповідно до плану. Процес оперативного управління включає наступні етапи:

1. Вибір цільових характеристик системи (*матеріальні або нематеріальні, певні або випадкові*).
2. Порівняння реальних результатів функціонування системи з цільовими характеристиками.
3. Здійснення коригуючого впливу.

Оперативне управління – забезпечує функціонування керованих процесів в рамках параметрів, заданих планом, програмою, регламентом. Оперативне управління (як функція) засновано на отриманні інформації, що надходить від керованого об'єкта, і використовується з метою усунення відхилень або компенсації негативних впливів, також попередження можливих відхилень.

Сутність функції мотивації полягає в тому, щоб підсистеми виконували свої функції відповідно до делегованих їм обов'язками і узгоджуючи з планом [4].

Особливе місце займає серед функцій управління **контроль**, за результатами якого повинно проводитися коригування рішення, плану і системи функціональних структур, створених для досягнення мети системи управління. **Існують дві основні форми контролю – активна і пасивна**. Контроль пасивний здійснюється дискретно, по закінченні якого-небудь процесу. При контролі активному під час всього процесу на

керований об'єкт здійснюється вплив через функцію оперативного управління, що дозволяє усувати відхилення і компенсувати рівноваги вплив з мінімумом втрат. В ієрархічних організаційних системах контроль повинен здійснюватися систематично і оперативно, одночасно зверху і знизу.

Таким чином, *управління є безперервним процесом прийняття управлінського впливу і його здійснення, спрямованим на ефективне досягнення мети системи на основі інформації про об'єкт і стан середовища.*

Між інформацією і структурою управління в системі є органічний взаємозв'язок і взаємозалежність. Обсяг, характер і напрям потоків інформації зумовлюють склад, структуру і взаємодію складових елементів системи (об'єкта). Зайва і неправильна інформація викликає ускладнення структури управління, збільшення матеріальних і трудових витрат при формуванні системи. Нераціональні і уповільнені потоки інформації ведуть до дублювання функцій, порушення ритму функціонування системи управління, зниження персональної відповідальності керівників і виконавців. Поряд з цим *багатофункціональність структури управління*, надмірне дроблення функцій і завдань управління, нечітка координація та зв'язок між елементами системи ускладнює проходження інформаційних потоків, позбавляють їх гнучкості і динамізму. Основними недоліками формування інформаційних потоків при створенні систем управління є:

1. Паралельність проходження однакової інформації, яка збирається різними структурами (*і навіть різними елементами однієї структури*).
2. Відсутність єдності при формуванні інформації. Кожна структура (*і її елементи*) використовує свої планові та звітні показники, нормативно-довідкові дані, форми документів і т.д.
3. Повторюваність інформації. Одні і ті ж масиви і види інформації представляються неодноразово з різною періодичністю (*щодоби, щомісяця, щокварталу і т.д.*). По суті, це послідовно повторювані потоки однієї інформації.
4. Запізнення інформації. Час на передачу, обробку інформації та прийняття управлінського рішення повинно бути менше часу, протягом якого можуть відбутися незворотні процеси на керовані об'єкти.
5. Недостатня надійність і повнота інформації, часто виникають через відсутність єдиних вимог і умов збору інформації, а також її достовірного обліку.
6. Зайві обсяги інформації внаслідок невпорядкованості даних і відомостей, як за характером, так і за обсягом.
7. Несумісність інформації через різні терміни, методи отримання і обробки даних [4].

Таким чином, *системи управління повинні формуватися з урахуванням наступних вимог:*

1. Мінімально можливе число ієрархічних ступенів.
2. Адаптивність, тобто здатність зміни структури, без порушення стійкості.
3. Наявність найкоротших шляхів проходження потоків інформації.

4. Наявність відповідальності за виконання кожної функції управління (*працівник, відділ, підприємство і т.д.*).

5. Забезпечення економічної ефективності формування структури управління за рахунок відповідності рівня кваліфікації кожного елемента органу управління ступеня складності виконуваних видів робіт. Наприклад, виконання фахівцем з високою кваліфікацією робіт, які не потребують знань, знижує економічну ефективність системи.

6. Розподіл функцій управління між елементами ієрархічної системи на основі централізації, при якій, з одного боку, досягається достатня спеціалізація і повнота використання технічних засобів управління, а з іншого – забезпечується достатня оперативність управління.

Формування цілей є основним вихідним етапом управління. До основних цілей управління можна віднести:

- ❖ бажане (необхідну) стан об'єкта або системи управління;
- ❖ певний необхідний результат діяльності, що моделює бажаний стан систем.

До цілей управління пред'являються певні вимоги, до числа яких можна віднести:

- ◆ всебічну наукову і практичну обґрунтованість мети як відображення сукупності вимог законів об'єктивного світу;
- ◆ чітку визначеність її реально досяжного стану;
- ◆ чітке формулювання необхідних і достатніх умов реалізації цілей (ресурси, терміни, виконавці).

Залежно від характеру поставленої мети розрізняють:

а) ситуаційне управління, коли мета залишається більш-менш стабільною і, в основному, необхідно управління функціонуванням сформованих соціальних соціально-економічних чи економіко-природних систем. В цьому випадку система управління реагує на відхилення (*реактивне управління*);

б) програмне управління, коли мета формується в програмі дій (*програмно-цільове управління*). Це управління притаманне земельним та іншим природним ресурсам;

в) цільове управління, виявляючи при особливому значенні цілі, наприклад, для ліквідації соціально-економічної кризи.

Формування цілей управління залежить від наступних умов:

- якість і кількість інформації, одержуваної керуючою системою від об'єкта управління та навколишнього середовища, такий як можливі шляхи розвитку системи, передбачуваний вплив навколишнього середовища, її характеристики властивостей і інші чинники;
- можливості встановлення проміжних цілей за рівнями ієрархії (в просторі) і по етапах (у часі).

Так як мета являє собою бажаний стан об'єкта управління, який характеризується сукупністю властивостей, що мають ієрархічну структуру, то головну мету можна представити у вигляді сукупності індивідуальних цілей (*дерева цілей*), що характеризує бажаний стан об'єкта управління. Крім того, в процесі досягнення поставленої мети

система проходить ряд проміжних станів, які також можна представити у вигляді проміжних цілей (*etania*). Формування цілей нерозривно пов'язане з вибором показників і критеріїв ефективності системи управління. Критерії ефективності систем управління повинні відповідати таким вимогам:

- ◆ кількісно оцінювати ефективність функціонування системи;
- ◆ бути статистично достовірним;
- ◆ відображати вплив основної кількості чинників;
- ◆ бути по можливості простими;
- ◆ мати фізичне чи економічне значення;
- ◆ мати можливість порівняння з ідеальним чи заданим значенням;
- ◆ для багатоцільових систем повинна бути сформульована адекватна безліч цілей сукупність критеріїв ефективності.
- ◆ критерії різних підсистем повинні відрізнятися один від одного.

Оскільки мета в ряді ланок економічного управління має складний характер і не завжди може бути інтегрована єдиним показником, то і критерій може мати складну форму (*представляти взаємопов'язаний комплекс критеріїв*).

У цих випадках доцільно виявити головний критерій і встановити ранжування інших. Зв'язок між метою і критерієм має гнучкий характер. Є випадки, коли одна мета контролюється кількома критеріями, і навпаки, декільком цілям відповідає один критерій. В системах організаційно-економічного управління виробничими і обслуговуючими структурами мета зазвичай виражається у формі характеристик технології даної галузі, а критерії – у вигляді економічних категорій (*витрати, дохід, прибуток і т. д.*).

Для критеріїв ефективності існує така ж залежність між критеріями систем різного рівня, як і між їхніми цілями. Оскільки ефективність кожної системи оцінюється за ступенем досягнення її цілей, то можна побудувати **дерево критеріїв аналогічно дереву цілей**. Таким чином, критерії окремих підсистем так само, як і їхні цілі, пов'язуються графічною моделлю їх взаємозв'язку. Побудоване на базі дерева цілей дерево критеріїв визначає для системи моделей прийняття рішень взаємопов'язаний комплекс критеріїв оптимальності, специфічних для кожної ланки, але які підлягають загальному критерію [4].

Дерева цілей та критеріїв використовуються також для уточнення і розмежування функцій управління між підсистемами системи управління, уточнення їх прав і обов'язків, обґрунтування доцільної ступеня централізації і децентралізації при виробленні організаційно-економічних рішень.

Останнім часом розроблено багато показників для оцінки ефективності різних організаційно-економічних систем, у тому числі найчастіше використовуються наступні:

- а) **продуктивність**, яка оцінюється ступенем досягнення системою поставлених перед нею цілей, зокрема, ступенем їх своєчасного завершення, яка характеризується певними кількісними та якісними характеристиками;

б) **економічність**, яка характеризує ступінь використання системою необхідних ресурсів і визначається відношенням обсягу ресурсів, що підлягають споживанню, до обсягу фактично спожитих ресурсів. Для оцінки *першої* величини використовуються кошторис, нормативи, прогнози, оцінки і т. п. *Друга* визначається на основі даних бухгалтерського обліку, звітних зведень, системи автоматичних вимірювань і витрат. Можуть бути розраховані індекси, що характеризують динаміку економічності в окремі періоди часу;

в) **ефективність**, яка визначається співвідношення між рівнями доходів і витрат системи, витрачених для досягнення кінцевої мети;

г) **якість** характеризує ступінь відповідності системи певним вимогам і специфікаціям. Головною відмінною рисою якості є його встановлення з використанням поняття якісних ознак, тобто конкретних властивостей, які визначаються при технологічному проектуванні і створенні продуктів (*виробів, послуг*). Якісні ознаки діляться на об'єктивні (*вимірювані*) і суб'єктивні (*оцінювані експертним шляхом*);

д) **прибуток** – це співвідношення між валовим доходом і сумарними витратами та ін.

1.1.3 Класифікація загальних методів управління

Методи управління – це система способів і прийомів впливу суб'єкта управління на об'єкт управління для досягнення певного результату. Існують кілька класифікацій методів управління. За однією з них – методи діляться на чотири групи:

1. **Економічний метод управління**, заснований на соціально-економічних законах і закономірності розвитку об'єктивного світу (*природа і суспільство*). Використання цього методу засноване на системі економічних інтересів особистості, колективу, суспільства і держави.

2. **Правовий метод** проявляється при опосередкованому управлінні, коли створюване законодавство і нормативи використання земель змушують суб'єктів земельних відносин приймати потрібні державі рішення.

3. **Адміністративний (директивний) метод** пов'язаний з прийняттям і реалізацією безпосередніх управлінських рішень-директив. Цей метод заснований на реалізації державою своїх функцій з управління, відображених в законодавстві. Це акти прямої дії: вилучення, відведення, зонування, заходи з вивчення земель і їх реалізація.

4. **Соціально-психологічний метод управління**, базується на формуванні і розвитку громадської думки щодо суспільно і індивідуально значущих моральних цінностей – відносин до землі, суті життя, моральних засад у суспільстві, відносин до особистості т.д.

У практиці управління всі методи взаємопов'язані між собою, вони знаходяться в жорсткій взаємодії і утворюють єдину систему. Методи управління, незалежно від їх спрямованості, мають певні організаційні форми впливу на керований об'єкт. *За видами*

впливу на об'єкт управління розрізняють прямий і непрямий вплив, за формами організації вироблення управлінських рішень – одноосібні і групові. Рішення можуть прийматися в різних ситуаціях при різних рівнях інформаційного забезпечення.

Економічні методи управління – це сукупність заходів, що забезпечують раціональне використання економічних законів і відносин в управлінні і господарській діяльності. Ефективність використання економічних законів і відносин залежить від глибини пізнання цих законів, а також від уміння реалізувати їх вимоги при прийнятті та реалізації управлінських рішень. Зміст економічних методів управління полягає в цілеспрямованому впливі на економічні інтереси особистості, колективу, держави з метою досягнення найкращих результатів їх функціонування з найменшими вимогами і матеріальними витратами. **Матеріальний вплив виступає в трьох формах: громадська, колективна і індивідуальна (приватна).** Методи управління, які надають економічний вплив на колективні та індивідуальні інтереси, можуть мати позитивну (матеріальне стимулювання) і негативну (матеріальні санкції) спрямованість.

Розрізняють три групи матеріальних інтересів: державні, колективні та особисті. Державні матеріальні інтереси полягають у зростанні і вдосконаленні суспільного виробництва для підвищення добробуту всього населення країни. **Колективні матеріальні інтереси** полягають у вдосконаленні діяльності та зростанні прибутковості конкретного підприємства та пов'язані з цим підвищення рівня винагороди зайнятих в ньому співробітників. **Особисті матеріальні інтереси** пов'язані зі збільшенням трудового вкладу кожного працівника в благополуччя своєї організації з метою отримання вищої матеріальної винагороди.

Характерними особливостями економічних методів управління є непрямий характер впливу, інерційність, наявність ефекту насичення, складність. Нераціональне використання економічних методів призводить до таких негативних явищ, як значна диференціація населення за рівнями доходів, що може привести до соціальної напруженості, підвищенню рівня економічних злочинів і т. д.

Правові методи управління включають способи і прийоми впливу суб'єкта управління на об'єкт управління на основі указів, законів, постанов, наказів, розпоряджень, вказівок, інструкцій та інших документів адміністративного характеру.

Адміністративний (директивний) метод заснований на тому, що держава через спеціально створені органи управління (міністерства, комерційні організації, підприємства, органи територіальних громад) здійснює певний адміністративно-організаційний вплив на органи і об'єкти управління шляхом встановлення обов'язків, прав і відповідальності кожної ланки і рівня системи управління. При цьому ці методи управління не тільки підкріплюються авторитетом влади, а й економічно обґрунтовуються і забезпечуються необхідними ресурсами.

Адміністративно-організаційні методи управління мають не тільки самостійне значення, а й виступають сполучною ланкою для реалізації економічних та інших методів управління. Характерними особливостями адміністративно-організаційних методів управління є:

- ◆ оперативність;
- ◆ прямий вплив на керований об'єкт;
- ◆ обов'язковість виконання вказівок, розпоряджень, наказів та інших адміністративних рішень вищих органів для керованих об'єктів;
- ◆ відповідальність за невиконання наказів і розпоряджень;
- ◆ персональна відповідальність за видачу помилкових рішень.

Акти управління, які здійснюються в рамках адміністративно-організаційних методів управління, поділяються на два види: **нормативні та індивідуальні**.

Нормативні акти управління не мають конкретного адресату. Вони містять загальні норми дій стосовно до тих чи інших умов і розраховані, як правило, на тривалий час. До них відносяться положення про управлінські органи, посадові інструкції, норми і нормативи, стандарти і т. д.

Індивідуальні акти управління адресуються певним об'єктам управління. До них належать накази, циркуляри, розпорядження, вказівки.

Завданням адміністративно-організаційного впливу є забезпечення чітких дій управлінського апарату, всіх підрозділів і служб системи управління. Здійснювані в формі наказів і розпоряджень управлінські рішення не повинні суперечити чинному законодавству, правовим актам і положенням.

Соціально-психологічні методи управління являють собою механізм впливу на органи управління і конкретних виконавців через соціально-психологічні інтереси.

Методи формування та використання громадської та індивідуальної свідомості, соціальної активності, що ґрунтуються на суспільно значущих морально-етичних категоріях і цінностях, що в сукупності і є сутністю соціально-психологічних методів управління.

Класифікація соціально-психологічних методів управління визначається рівнем ієрархії соціальних процесів, яка включає: суспільство, колектив, група, особистість.

На рівні суспільства діють методи управління соціально масовими процесами. **Методи управління соціально-масовими процесами базуються на інформаційному управлінні.**

Під інформаційним управлінням розуміється таке управління, коли керуючий вплив носить інформаційний характер, тобто суб'єкту управління дається інформаційна картина, на підставі якої, він вибирає лінію поведінки.

Методи управління колективами і групами включають такі види дій:

- ⊕ оцінка індивідуальних якостей працівників;
- ⊕ вироблення цілей, створюють умови для максимального прояву професійних якостей працівників.

Ефективним методом формування особистісного поведінки є метод орієнтування впливів, який включає створення обстановки, умов, що орієнтують поведінку конкретної особистості в напрямку прояви її кращих творчих якостей [4].

1.2. Земля в основі сталого (збалансованого) розвитку та парадигма нової земельної політики

В умовах здійснення земельної реформи виникла необхідність поглибленого вивчення проблеми екологічних і економічних аспектів ефективності використання, відтворення й охорони земельних ресурсів. Це пов'язано з тим, що *земельні ресурси – один із найважливіших компонентів природного середовища, які використовуються для виробництва матеріальних благ. Земля як об'єкт управління являє собою багатовимірне «тіло»*. З природно-екологічної точки зору вона є матерією, фізичним тілом. Засобом виробництва вона стає лише після того, коли починає функціонувати в процесі виробництва

У географічному контексті поняття «земля» розглядається як уся поверхня планети, що розподілена між державами і є ознакою їх цілісності.

Історичний характер розвитку земельних відносин засвідчив, що *земельні ресурси не можна розглядати у відриві від екології*, яка вивчає їх властивості у взаємодії з іншими компонентами природи як важливими складовими біосфери.

З політико-економічної точки зору *земельні ресурси* виступають у ролі засобу виробництва, поєднуючи в собі властивості і функції предмета і засобу праці. Але їх роль в сільському господарстві у порівнянні з іншими галузями виробництва дуже відмінна. Якщо у всіх інших галузях виробництва земельні ресурси виконують пасивну роль, функціонують як фундамент виробництва, то у сільському господарстві вони виступають і як предмет праці, і як знаряддя виробництва, за допомогою якого людина вирощує необхідні їй культури. Це дає підстави вважати земельні ресурси у сільському господарстві головним засобом виробництва. Земельні ресурси як засіб виробництва має низку специфічних особливостей, які суттєво відрізняють її від інших засобів виробництва (рис. 1.2).

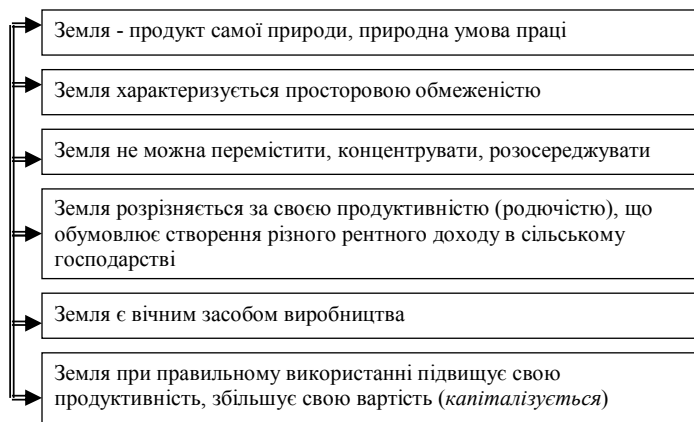


Рисунок 1.2. Особливості земельних ресурсів як засобу виробництва

Як предмет і знаряддя праці виступає тільки ґрунт, який у поєднанні із широким спектром природних умов (світла, тепла, вологи, рельєфу та ін.) визначає його основну властивість – родючість. Зазначимо, що унікальною властивістю земельних ресурсів є неможливість переміщення в просторі. Це означає, що використання земель повинно здійснюватися в тому місці, де вони знаходяться. Розглядаючи земельні ресурси як активний елемент виробництва, розуміємо, що продуктивні властивості земельного простору визначаються його географічним розташуванням.

Власне тому ми будемо розглядати «*земельні ресурси-землю*» як простір, на якому відбуватиметься господарська діяльність на основі права на землю, що відповідає чинному законодавству.

Важливо у цьому зв'язку виділити такі особливості використання земельних ресурсів як об'єкта управління:

- ⊕ земельні ресурси у виді земельних угідь є складовим елементом єдиної продуктивної сили природи;
- ⊕ земельні ресурси хоч і є продуктом природи, але їх продуктивність (родючість) визначається людською діяльністю, що не є дармовим благом;
- ⊕ використання земельних ресурсів може відбуватися тільки за участю світла, тепла, води, повітря, які забезпечують нормальний розвиток біогеоценозів;
- ⊕ раціональне використання земельних ресурсів може здійснюватися тільки з врахуванням економічних, соціальних, природних, політичних та інших мов;
- ⊕ земельні ділянки відрізняються своєю якісною і кількісною неоднорідністю, мінливістю властивостей тощо;
- ⊕ використання земельних ресурсів повинно мати диференційований характер, зумовлений ґрунтово-кліматичними і територіальними умовами;
- ⊕ правильне використання земельних ресурсів супроводжується зростанням їх продуктивної сили, а відтак і вартості землекористування.

У структурі земельних ресурсів країни та землекористуванні спостерігаються значні диспропорції, поглиблення які становлять загрозу навколишньому природному середовищу та життєвому середовищу, а також ефективності господарського використання земельних ресурсів, стійкому розвитку економіки землекористування, а відповідно і національної економіки в цілому.

В Україні для господарського використання залучено понад 92 % території. Надзвичайно високим є рівень розораності території і становить понад 54 % (у розвинутих країнах Європи – не перевищує 35 %). Фактична лісистість території України становить лише 16 %, що недостатньо для забезпечення екологічної рівноваги (середній показник європейських країн – 25–30 %). Надмірна розораність земель (понад 54 % земельного фонду України), у тому числі на схилах, призвела до порушення екологічно збалансованого співвідношення сільськогосподарських угідь, лісів та водойм, що негативно вплинуло на стійкість агроландшафтів і зумовило значне техногенне навантаження на екологічну сферу (рис. 1.3).

УПРАВЛІННЯ ЗЕМЕЛЬНИМИ РЕСУРСАМИ ТА ЗЕМЛЕКОРИСТУВАННЯМ

Адміністративно-територіальних одиниць	К ек.ст.*	Екологічна стабільність території	К а.н.**	Антропогенне навантаження території
Волинська	0,57	середньо стабільна	≈3	середній рівень навантаження
Дніпропетровська	0,28	екологічно нестабільною	≈4	значний рівень навантаження
Донецька	0,29	екологічно нестабільною	≈4	значний рівень навантаження
Житомирська	0,55	середньо стабільна	≈3	середній рівень навантаження
Закарпатська	0,71	екологічно стабільною	≈3	середній рівень навантаження
Запорізька	0,27	екологічно нестабільною	≈4	значний рівень навантаження
Івано-Франківська	0,62	середньо стабільна	≈3	середній рівень навантаження
Київська	0,43	стабільно не стійкою	≈3	середній рівень навантаження
Кіровоградська	0,27	екологічно нестабільною	≈4	значний рівень навантаження
Луганська	0,41	стабільно не стійкою	≈3	середній рівень навантаження
Львівська	0,53	середньо стабільна	≈3	середній рівень навантаження
Миколаївська	0,28	екологічно нестабільною	≈4	значний рівень навантаження
Одеська	0,31	екологічно нестабільною	≈4	значний рівень навантаження
Полтавська	0,33	екологічно нестабільною	≈4	значний рівень навантаження
Рівненська	0,60	середньо стабільна	≈3	середній рівень навантаження
Сумська	0,42	стабільно не стійкою	≈3	середній рівень навантаження
Тернопільська	0,34	стабільно не стійкою	≈4	значний рівень навантаження
Харківська	0,34	стабільно не стійкою	≈4	значний рівень навантаження
Херсонська	0,34	стабільно не стійкою	≈3	середній рівень навантаження
Хмельницька	0,35	стабільно не стійкою	≈4	значний рівень навантаження
Черкаська	0,36	стабільно не стійкою	≈3	середній рівень навантаження
Чернівецька	0,51	середньо стабільна	≈3	середній рівень навантаження
Чернігівська	0,47	стабільно не стійкою	≈3	середній рівень навантаження
<i>Україна</i>	0,40	стабільно не стійкою	≈3	середній рівень навантаження

Як показують дані таблиці 1.1 у 8 регіонах України землекористування екологічно нестабільне. Відповідно основна увага суспільства та системи управління земельними ресурсами і землекористуванням повинна бути приділена взаємозв'язкам між земельними ресурсами та безпекою людини, включаючи безпеку продовольства і водних ресурсів; охорону ґрунтів і біологічного різноманіття; захист життєзабезпечення громад та окремих людей; безпеку землеволодіння; захист маргіналізованих людей на кордонах між міськими територіями і сільськими районами; безпеку в періоди посухи, повеней та інших стихійних лих, викликаних атмосферними умовами; підтвердження прав на збереження культурної та духовної самобутності; і що лежить в основі всього перерахованого вище соціальну і політичну безпеку (рис. 1.4).

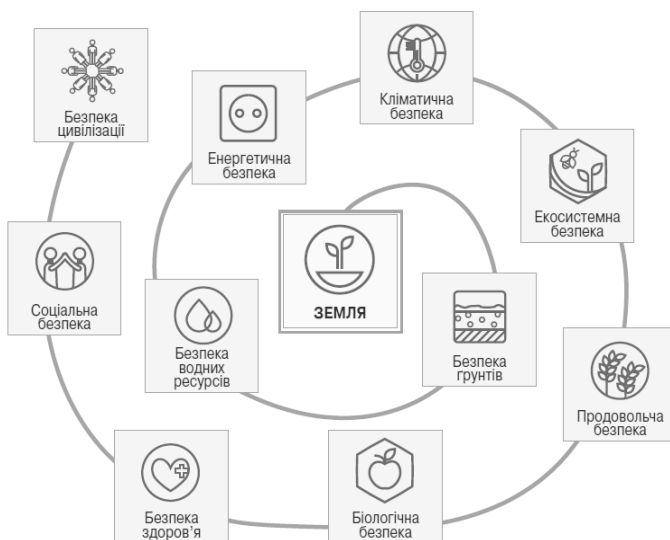


Рисунок 1.4. Логічно-змістовна схема масштабів людської безпеки [237]

На жаль сьогодні в Україні землю (у виді землекористування), на урядовому рівні не розглядають як земну біопродуктивну систему, що включає в себе ґрунт, рослинність, іншу біомасу, а також екологічні і гідрологічні процеси, які відбуваються всередині цієї системи». А відповідно із якістю управління землекористуванням не пов'язується комплекс безпекових загроз життєдіяльності людини. Також слід відмітити, що природний капітал, який базується на земельних ресурсах, теж знаходиться під тиском, а це загрожує дестабілізації багатьох аспектів безпеки людини. Визнаючи той факт, що людство перебуває на критичному етапі, чинячи тиск на планетарні межі, ми підтверджуємо, що більш широкий ландшафтний підхід до управління, що враховує і інтегрує широкий спектр стратегій землекористування, може допомогти повернути назад багато з сьогоднішніх негативних тенденцій щодо деградації земель, опустелювання та зміни клімату. Вирішення

проблеми стимулюючих факторів і наслідків деградації земель залишається складним завданням; багато політичних та економічних сил, як і раніше дотримуються традиційних шляхів.

Тому необхідні нові стратегії управління земельними ресурсами та землекористуванням, як усунути більшу частину тиску на земельні ресурси, і це буде гарним початком; але без узгоджених дій, які приведуть до залучення всіх секторів і зацікавлених сторін, ми не досягнемо успіху в здійсненні змін.

Під егідою Порядку денного в галузі сталого розвитку на період до 2030 року в усьому світі впроваджуються новаторські програми, призначені для того, щоб зупинити і повернути назад деградацію земель і ґрунту.

Досліджуючи глобальні сценарії землекористування [21] ґрунтуються на припущенні, що з огляду на взаємну залежність методів управління, що стосуються земельних ресурсів, є більш важливими детермінантами загальних результатів щодо безпеки навколишнього середовища, продовольства та життєдіяльності людей, ніж прогнозовані показники зростання населення і економіки. Такі моделі відштовхуються від ідеї про те, що спостерігаються компроміси – це не стільки наслідок зростання населення, скільки передбачуваний результат вузько і екологічно нераціонального планування, стратегій і методів землекористування.

В цьому зв'язку, робочою групою експертів ООН сформульовані основні теми глобальної перспективи щодо місця і ролі планування землекористування у системі управління земельними ресурсами в контексті безпеки людства (рис. 1.5) [21].



Рисунок 1.5. Основні теми глобальної перспективи щодо місця і ролі планування землекористування у контексті безпеки людства

Здійснення переходу до більш ефективного і, отже, більш екологічно раціонального землекористування вимагає розуміння *впливу управлінських рішень на всіх рівнях*, створення відповідних стимулів для сталого споживання та виробництва, а також збільшення потенціалу для впровадження і розширення більш досконалих практик управління земельними ресурсами. Ми можемо прискорити перехід від сьогодишньої *«ери грабежів»* до *«ери поваги»*, яка передбачає існування з урахуванням біофізичних обмежень і прагнення підтримувати життя в цих межах [213].

1.3. Поняття, об'єкт, види управління та сутність багатофункціонального управління земельними ресурсами

Ефективне управління земельними ресурсами формує базис державності, національного самовизначення, забезпечує раціональне функціонування всіх галузей економіки країни. Земельний фактор відіграє величезну роль в життєзабезпеченні суспільства в цілому і кожної людини зокрема, оскільки земля – це ресурс особливого роду, який визначається її обмеженістю, невідтворюваністю і багатофункціональністю.

Зважаючи, що збереження властивостей землі залежить від прийнятих рішень щодо її подальшого використання, досить важливим є визначення мети і завдань щодо управління земельними ресурсами на різних ієрархічних рівнях, і особливо на рівні органів місцевого самоврядування. Основні проблеми управління земельними ресурсами, та особливо землекористуванням на місцевому рівні, полягають у площині реформування системи управління, а саме в процесах децентралізації, які ще не завершені та мають більше питань, ніж відповідей, оскільки стосуються нового напрямку управління, управління землекористуванням «знизу-вверх» у багатофункціональній системі управління [131]. Управління земельними ресурсами охоплює весь спектр суспільних відносин – від соціального до економічного, правового, екологічного та інших видів управління. Тому *управління земельними ресурсами – складно організована система*. Управління здійснюють багатьма методами і засобами, воно є предметом вивчення багатьох наук і включає наступні аспекти:

- ◆ політичний, що забезпечує виконання соціально-політичних, економічних і екологічних завдань держави щодо раціонального використання земельних ресурсів;
- ◆ адміністративно-управлінський, пов'язаний з формуванням системи державних і муніципальних органів управління земельними ресурсами, розмежуванням їх компетенцій, організацією виконання ними взаємоузгоджених функцій;
- ◆ правовий, що забезпечує раціональне використання та охорону землі на підставі правових норм, закріплених в законодавчих актах;
- ◆ науковий, пов'язаний з розробкою науково обґрунтованих рекомендацій з управління земельними ресурсами з урахуванням досягнень науково-технічного прогресу;
- ◆ економічний, який визначає умови ефективного використання земель;

♦ впроваджувальний, пов'язаний з розробкою і здійсненням землевпорядних, економічних, соціальних та інших важелів, стимулів і заходів щодо раціонального використання та охорони земель.

Управління земельними ресурсами – це систематичний, свідомий, цілеспрямований вплив держави і суспільства на земельні відносини щодо організації використання земельних ресурсів. Воно охоплює весь спектр суспільних відносин – від соціального до економічного, правового, екологічного та інших видів управління. Тому ця дія заснована на пізнанні об'єктивних закономірностей з метою забезпечення екологічно раціонального і ефективного функціонування земельних ресурсів країни. **Під раціональним використанням землі** розуміється найбільш ефективний (з точки зору забезпечення потреб держави і суспільства) спосіб її використання з урахуванням конкретних природних, економічних соціальних і політичних умов відповідно до об'єктивно існуючих принципів взаємодії суспільства і природи [4].

В рамках взаємодії «суспільство-природа» виділяються наступні аспекти раціонального використання землі:

✦ природно-біологічний, пов'язаний з вивченням функціонування землі як компонента природного комплексу і середовища для рослин і живих організмів;

✦ соціально-економічний, що відображає вплив на використання землі соціальних процесів і політики держави, суспільних виробничих відносин, що формують економічну сторону використання землі як ресурсу та економічного активу;

✦ технологічний, пов'язаний з вивченням технічного впливу на землю, технології її використання, зв'язку раціонального використання земельних ресурсів з науково-технічним прогресом;

✦ інституціональний (в т. ч. правовий), пов'язаний з вивченням ролі та значення правової і організаційно-управлінської діяльності держави в організації і здійсненні раціонального використання і охорони землі.

Тому управління земельними ресурсами є складно організованою системою. Основу системи управління земельними ресурсами складають об'єкт, суб'єкт, предмет, мета, завдання та функції управління (рис. 1.6).

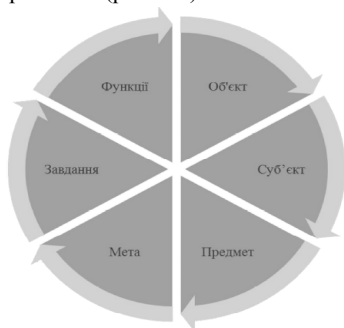


Рисунок 1.6. Графічна модель основи системи управління земельними ресурсами та землекористуванням [7]

Об'єктом багатofункціонального управління є весь земельний фонд України, її регіонів, адміністративних районів, міст та інших територіальних утворень, землеволодіння і землекористування, земельні ділянки окремих суб'єктів земельних відносин, що відрізняються за видом використання, правовим статусом та режимом землекористування, а також земельні ділянки загального користування.

Суб'єкти управління поділяють на суб'єкти, що здійснюють державне, самоврядне і внутрішньогосподарське управління, починаючи від держави як суб'єкта земельних відносин і завершуючи конкретною юридичною особою або громадянином.

Предметом управління земельними ресурсами та землекористуванням є процеси організації використання та охорони земельних та інших природних ресурсів (*процес землекористування*) на встановлених відповідно до законодавства правах власності, які в межах певної території забезпечують різноманітні потреби життєдіяльності людей. Різноманіття потреб призводить до різноманіття напрямів та способів використання земель, що підлягають управлінню.

В цьому зв'язку функціонують різні види управління земельними ресурсами та землекористуванням. Зокрема, **державне управління** земельними ресурсами та землекористуванням може бути поділені на загальнодержавне, відомче (галузеве) і територіальне (самоврядне) управління (рис. 1.7).

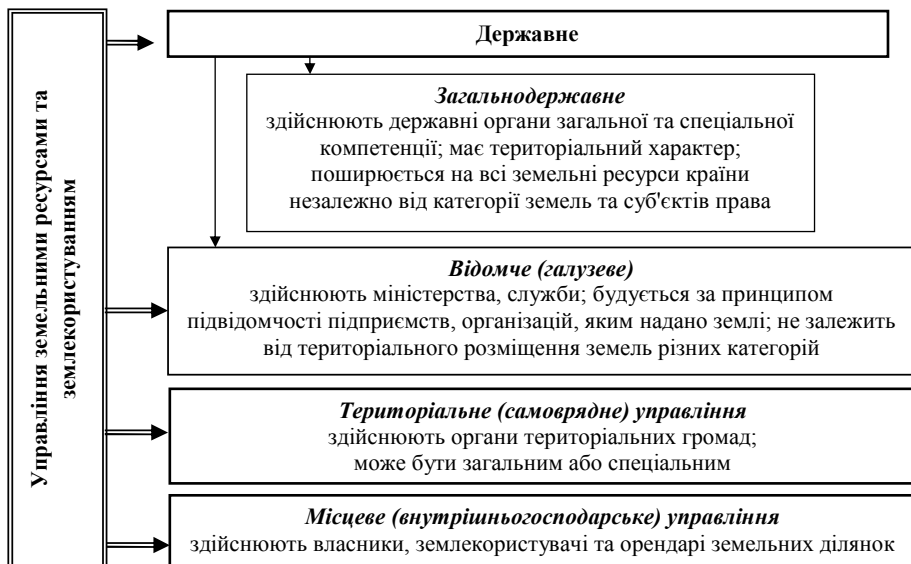


Рисунок 1.7. Види управління земельними ресурсами та землекористуванням

Загальнодержавне управління земельними ресурсами здійснюють державні органи загальної та спеціальної компетенції, і воно має територіальний характер. Воно

поширюється на всі землі в межах певної території (України в цілому, області, адміністративних районів, міст, територій територіальних громад) незалежно від категорії земель та суб'єктів права на земельну ділянку.

Відомче (галузеве) управління землекористуванням, яке здійснюється міністерствами, державними службами, будується за принципом підвідомчості підприємств, організацій, яким надано землі. Цей вид управління не залежить від територіального розміщення відомчих земель. Особливість відомчого управління – не компактності розташування територій землекористувань конкретного міністерства, служби (наприклад, міністерство сільського господарства або міністерство природних ресурсів).

Територіальне (самоврядне) управління земельними ресурсами та землекористуванням покладено на територіальні громади, і воно може бути як загальним, так і спеціальним. Самоврядне (місцеве) управління передбачають на території територіальних громад в межах законодавчих норм.

Місцеве (внутрішньогосподарське) управління землекористуванням здійснюють самі землевласники і землекористувачі.

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

На рисунок 1.8 приведено, розроблену логічно-змістовну модель системи багатофункціонального управління земельними ресурсами та землекористуванням в Україні. Функціональне управління земельними ресурсами державою як їх власником [168], уособленому в органі виконавчої влади Держгеокадастрі України, базується на принципі «**від загального до часткового**» а багатофункціональне управління землекористуванням на принципі «**від часткового до загального**». Відповідно функціональне управління земельними ресурсами – виконує на загальнодержавному, регіональному, місцевому (території територіальних громад) та частково локальному рівнях такі функції:

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

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



Рисунок 1.8. Логічно-змістовна модель системи багатofункціонального управління земельними ресурсами та землекористуванням в Україні

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

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

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

Сучасні економічні, екологічні, соціальні та інституціональні умови розвитку системи економічно-ефективного, екологічно-безпечного та соціально-збалансованого землекористування в Україні висунули ряд нових напрямків розширення змісту терміна «система землекористування» [142], зокрема:

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

2) землекористування – елемент механізму інвестиційно-інноваційної діяльності;

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

4) землекористування – елемент соціально-екологічного механізму;

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

6) землекористування – елемент фінансово кредитного механізму.

Відповідно, сутність багатофункціонального *управління земельними ресурсами та землекористуванням* щодо управлінських дій з розподілу (перерозподілу) земельних ресурсів та земельних ділянок і прав на них а також організації системи землекористування в Україні можна відобразити у виді логічно-змістовної моделі (рис. 1.9).

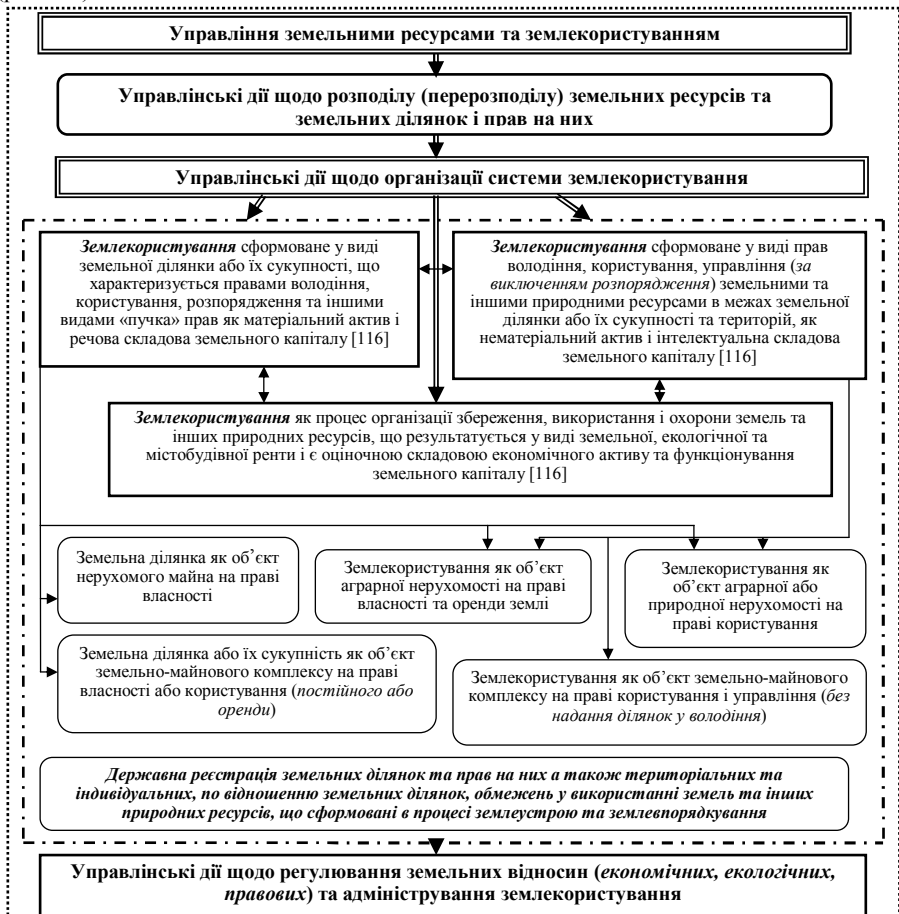


Рисунок 1.9. Логічно-змістовна модель сутності управління земельними ресурсами та землекористуванням [142]

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

Багатофункціональне управління землекористуванням здійснюється виконавчими органами влади та місцевого самоврядування, які регулюють земельні відносини і визначають загальну стратегію розвитку землекористування, інституційну та господарську діяльність і т. д.

Зміст діяльності виконавчо-розпорядчих органів з управління земельними ресурсами та землекористуванням полягає в плануванні, землевпорядкуванні та землеустрої екологічно раціонального землекористування, встановлення норм і порядку розподілу і перерозподілу земель та земельних ділянок і прав на них, організації їх використання та охорони (*в т.ч. прав*), оперативного розпорядчої та контрольно-наглядової діяльності.

Крім того, головна сьогодні проблема – не оборот землі в чистому виді, а, насамперед, забезпечення екологічно раціонального використання й охорони земельних ресурсів через перерозподіл землі за допомогою визначених управлінських і землевпорядних інструментів та механізмів.

Виходячи зі ситуації, що склалася в сучасному, особливо сільськогосподарському та природоохоронному, землекористуванні України, ще в 2013 році [131] запропоновано використати визначену міжнародними фахівцями [203] комплексну багатофункціональну модель управління земельними ресурсами як план переходу від існуючої класичної системи управління земельними ресурсами до багатофункціональної. Зокрема, ця система реалізує принципи **«від загального до часткового»** при проведенні земельної політики держави і підтримує державний інтегрований підхід до землеустрою, який включає усі види діяльності, пов'язані з управлінням земельними і природними ресурсами, необхідні для сталого розвитку територій [203].

Тому виходячи із того, що в Україні станом на 2021 р. управління земельними ресурсами здійснюється по класичній моделі (*моделі Радянського Союзу «зверху – вниз»*) та враховуючи положення державної земельної політики заявленої в Земельному кодексі України (2001 р.) (*стаття 5 «принципи земельного законодавства»*) і в законі України «Про державний земельний кадастр» (*стаття 2 – «Державний земельний кадастр ведеться з метою інформаційного забезпечення органів державної влади та органів місцевого самоврядування, фізичних та юридичних осіб при управлінні земельними ресурсами», а також те, що згідно статті 10 «Об'єктами Державного земельного кадастру є обмеження у використанні земель та земельна ділянка»*) в Україні повинна запроваджуватися модель **комплексної багатофункціональної системи управління земельними ресурсами та землекористуванням**, що впливає із концепції логічно-змістовної моделі системи багатофункціонального управління земельними ресурсами та землекористуванням в Україні (рис. 1.8) і концепції логічно-

змістовної моделі сутності управління земельними ресурсами та землекористуванням (рис. 1.9). Вона, як новітня система третього типу, дозволить вирішувати питання ефективності використання земельних ресурсів та розвитку землекористування в порядку «*від загального до часткового*» (від національного рівня до місцевого) та «*від часткового до загального*» (від земельної ділянки до території країни), тобто в діалектичній єдності.

Таку систему української моделі комплексного багатофункціонального управління земельними ресурсами та землекористуванням представлено на рис. 1.10.

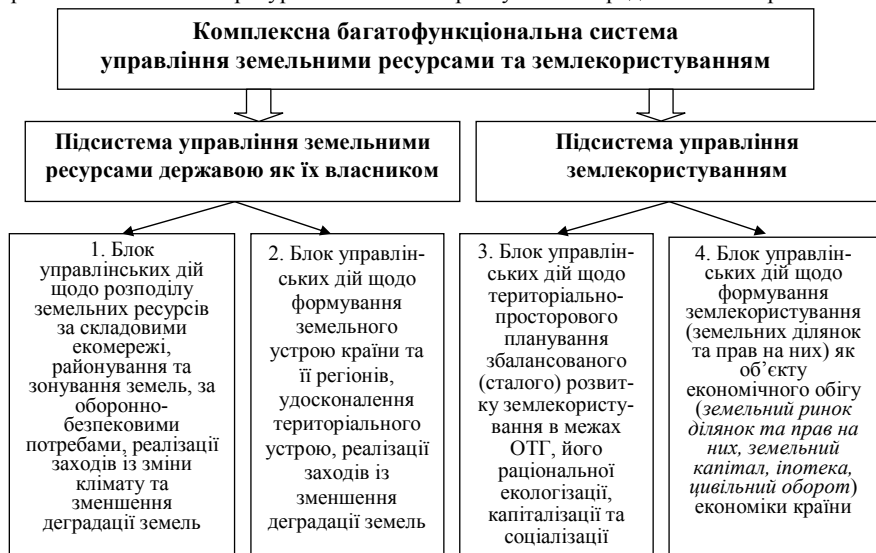


Рисунок 1.10. Логічно-змістовна модель комплексної багатофункціональної системи управління земельними ресурсами в Україні

Удосконалено з використанням джерела: [131].

Сучасні мета, завдання та функції управління земельними ресурсами та землекористуванням формуються українським суспільством в даний час.

Багатофункціональне управління землекористуванням – виконує на місцевому та господарському рівні такі функції:

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

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

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

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

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

д) управлінські дії щодо розробки системи заходів по відновленню і підвищенню родючості ґрунтів, рекультивації 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) управлінські дії щодо організації територій несільськогосподарських підприємств, організацій і установ з метою створення умов ефективного землекористування та обмежень і обтяжень у використанні земель тощо.

Таким чином, складовими *комплексної багатофункціональної системи управління земельними ресурсами та землекористуванням є дві підсистеми: управління земельними ресурсами державою як суб'єктом державного управління власності українського народу та управління землекористуванням*, а також виходячи із структури ринково адаптованої української моделі земельного устрою, які характеризуються чотирма блоками:

1) блок управлінських дій щодо розподілу земельних ресурсів за складовими екомережі, районування та зонування земель, за оборонно-безпековими потребами, реалізації заходів із зміни клімату та зменшення деградації земель;

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

3) блок управлінських дій щодо розподілу земельних ресурсів за формами власності, категоріями земель, типами (підтипами) землекористування, формування збалансованого (сталого) розвитку землекористування як об'єкту господарського використання земель в межах територій територіальних громад;

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

1.4. Мета та завдання функціонального управління земельними ресурсами

Основна *мета функціонального управління земельними ресурсами* – забезпечити задоволення потреб суспільства на основі використання властивостей землі. Мета відображає перспективний стан земельних ресурсів і процес їх використання. *Основна мета досягається шляхом постановки конкретних цілей управління земельними ресурсами, таких, як екологічно раціональне, економічно ефективне та соціально орієнтоване використання і охорона земель.* Ці цілі забезпечують охорону прав держави, муніципальних утворень, юридичних осіб і громадян на землю, відтворення родючості ґрунтів, збереження і поліпшення навколишнього середовища, створення умов рівноправного розвитку різних форм господарювання на землі, формування і розвиток земельного ринку.

До основних *завдань функціонального управління земельними ресурсами*, центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері земельних відносин (*Держгеокадастру України*) згідно статті 15-1 станом на 2021 р. віднесено:

а) внесення в установленому порядку пропозицій щодо розпорядження землями державної та комунальної власності, встановлення меж області, району, міста, району в місті, села і селища, регулювання земельних відносин;

б) участь у розробленні та виконанні державних, галузевих, регіональних та місцевих програм з питань регулювання земельних відносин, раціонального використання земель, їх відтворення та охорони, встановлення меж області, району, міста, району в місті, села і селища, у проведенні моніторингу земель, територіальному плануванні;

в) організація проведення робіт, пов'язаних із реалізацією земельної реформи;

г) проведення відповідно до законодавства моніторингу земель та охорони земель;

г) ведення та адміністрування Державного земельного кадастру;

д) участь у державному регулюванні планування територій;

е) організація та здійснення державного контролю за використанням та охороною земель у порядку, встановленому законом;

є) здійснення заходів щодо вдосконалення порядку ведення обліку і підготовки звітності з регулювання земельних відносин, використання та охорони земель, формування екомережі;

є¹) розпорядження землями державної власності в межах, визначених цим Кодексом;

є²) участь у формуванні та реалізації державної політики у сфері національної інфраструктури геопросторових даних;

ж) вирішення інших питань, визначених законами України.

Разом з тим, **до основних завдань функціонального управління земельними ресурсами необхідно також віднести:**

- наділення органів управління політичними і організаційно-регламентуючими функціями, що забезпечують збалансоване (стале) використання і охорону земельних та інших природних ресурсів методами регулювання земельних відносин та адміністрування землекористування;

- забезпечення взаємоузгодження рішень органів державного та самоврядного управління;

- регулювання державними актами фінансової та природоохоронної діяльності суб'єктів земельних відносин;

- забезпечення соціально-правового захисту суб'єктів земельних відносин;

- формування сприятливих інвестиційних умов для підприємництва і розвитку економіки землекористування;

- поліпшення використання та охорони земельних і інших природних ресурсів;

- створення правових, екологічних, економічних та організаційних передумов для різних форм землекористування.

У процесі управління земельними ресурсами вищевказані завдання реалізуються через конкретні заходи або функції.

Управління земельними ресурсами – це також сукупність функцій системи управління, спрямована на раціональне використання земельних ресурсів. Слід враховувати, що **управляють земельними ресурсами за двома напрямками: прямому і опосередкованому.**

Систему прямого управління земельними ресурсами поділяють на такі види функцій:

- **загальні функції**, полягають у веденні земельного кадастру (державна реєстрація земельних ділянок та обмежень у використанні земель і інших природних ресурсів, кадастровий облік, грошова оцінка) як інформаційної підсистеми управління, територіальному плануванні, організації, координації, регулюванні, розпорядженні, моніторингу та контролі. При здійсненні цих функцій відбуваються розпорядження трудовими, матеріальними і грошовими ресурсами, оперативне управління землевпорядним і земельно-кадастровим виробництвом;

- **спеціальні**, що забезпечують організаційний вплив на спеціальні сторони діяльності підпорядкованих підприємств і структур (технологічна підготовка і т. д.);

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

При **опосередкованому управлінні** до числа функцій відносяться вивчення земельних відносин, стану земельного законодавства та їх моніторинг, розробка і прийняття законодавчих актів (законів, постанов) і нормативів використання землі,

реалізація заходів щодо зміни системи землекористування, передбачених в законодавчих актах, вдосконалення землекористування, зонування земель, нормування використання землі, державний контроль за дотриманням земельного законодавства, вирішення земельних спорів, пов'язаних з введенням та функціонуванням земельного законодавства і нормативів використання землі.

1.5. Принципи управління земельними ресурсами

Принципи управління земельними ресурсами можна розділити на *загальні і часткові*. До загальних принципів відносять:

1) пріоритет державного управління земельними ресурсами. Система управління земельними ресурсами функціонує на трьох взаємопов'язаних рівнях: національному, регіонів і територіальних громад (місцевому), комплексно реалізують єдину державну земельну політику. Такий підхід забезпечує захист прав власності і володіння землею, охорону земель, ефективний розвиток інфраструктури на будь-яких територіях, надійне функціонування системи оподаткування землі, формує порядок продажу або здачі в оренду державних і комунальних земельних ділянок;

2) диференційований підхід до управління землями різних категорій, регіонів та територій територіальних громад. Статус землі як територіального базису життєдіяльності, загальної умови праці, засобу виробництва та іншої соціальної діяльності об'єктивно визначає доцільність даного принципу. Витікаючи з територіального верховенства держави (невід'ємного елементу державного суверенітету), державне управління земельними ресурсами поширюється як на невикористовувані, так і на ті що знаходяться в користуванні землі незалежно від форм прав на них;

3) принцип екологічно раціонального використання земель. Земельна політика держави повинна орієнтуватися на формування комплексу чинників, що забезпечують екологізацію використання земельних ресурсів, зростання ефективності землекористування. Так, без великих капітальних вкладень в земельні поліпшення, наприклад, заходи по меліорації земель, підвищення культури землеробства, використання засобів захисту рослин та інших дій не може бути ефективного сільськогосподарського землекористування;

4) єдність управління земельними ресурсами та управління іншими природними ресурсами і майна. Представляючи собою єдине еколого-економічне поняття, екологічно раціональне використання землі пов'язує воедино досягнення необхідного ефекту, одержуваного від господарської експлуатації землі при достатніх витратах, з одночасним її збереженням і поліпшенням в процесі використання. Тому важливою метою раціонального використання земель є забезпечення охорони землі як найважливішого природного ресурсу, створення правових, економічних, організаційно-технологічних та інших умов для відтворення та підвищення родючості ґрунтів,

збереження цінності інших природних ресурсів. Незамінність і обмеженість землі як компонента природи, засоби виробництва, територіального базису і об'єкта нерухомості, зростаючі потреби суспільства і промисловості в сировині, а також необхідність відведення територій для розміщення об'єктів промислової та соціальної інфраструктури вимагають:

✚ раціонального розподілу і перерозподілу земельних ресурсів між галузями господарського комплексу;

✚ створення організаційно-територіальних умов, що сприяють ефективному використанню та охороні землі;

✚ формування економічного механізму, що визначає доцільність отримання земельної ділянки для кожної галузі і сфери господарського комплексу відповідної площі і якості.;

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

6) систематичне вдосконалення функцій і методів управління земельними ресурсами;

7) економічно ефективне поєднання державного, регіонального і самоврядного управління земельними ресурсами і землекористуванням;

8) розмежування функцій з управління ресурсами між органами виконавчої влади та територіальних громад одного адміністративно-територіального рівня;

9) поділ функцій між різними відомствами на національному, регіональному і рівні територіальних громад;

10) правова забезпеченість управління земельними ресурсами;

11) принцип організаційної та економічно раціонального співвідношення централізації і децентралізації.

До часткових принципів управління земельними ресурсами можна віднести:

1) *принцип організаційної, фінансової та кадрової забезпеченості* системи управління земельними ресурсами, що має на увазі наявність спеціальних органів управління земельними ресурсами з оптимальною чисельністю і фінансуванням, особливо для рівня територіальних громад, які проводять основний обсяг робіт з управління земельними ресурсами. Це забезпечить якісне проведення робіт певних видів на конкретних територіях, в яких зацікавлена держава;

2) *принцип керованості* передбачає раціональне співвідношення управлінських і керованих структур, їх штатної чисельності, раціональна ступінь завантаження структур, які приймають рішення і забезпечують їх виконання;

3) **принцип відповідності суб'єкта і об'єкта** полягає в тому, що структура суб'єкта управління повинна формуватися, виходячи з особливостей земельних ресурсів (країни, регіону, міста і т.д.) як об'єкта управління. Склад органів управління, взаємозв'язок між ними визначаються специфікою функціонування як окремих структур ланок управління, так і системи в ціле

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

5) **принцип спеціалізації** полягає в тому, що формування структури і органів управління повинно забезпечити технологічний розподіл процесів управління при одночасному скороченні числа рівнів управління і об'єднанні управлінських робіт з повторюваними операціями, однорідністю прийомів і методів їх виконання (планувальні, бухгалтерські, облікові і т.д.);

6) **принцип ієрархічності** передбачає необхідність створення структури управління з урахуванням обов'язковості виконання рішень і постанов вищестоящих структур нижчими органами;

7) **принцип економічності** полягає в тому, що планований ефект повинен досягатися при мінімально можливих витратах на управлінський апарат, економічному використанні трудових, матеріальних і фінансових ресурсів управлінської діяльності.

1.5. Методи прийняття управлінських рішень

Управлінські рішення з управління земельними ресурсами – це рішення, що приймаються в процесі управління земельними ресурсами. **Основні етапи прийняття рішення з управління земельними ресурсами наступні:**

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

Визначальним етапом є постановка завдання і прийняття управлінського рішення. У таблиці 1.2 представлені результати аналізу методів, які можуть бути використані при постановці завдання і визначенні ефективності управлінських рішень.

Таблиця 1.2. Характеристики методів використовуваних при прийнятті управлінських рішень

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

При виробленні цілей і критеріїв прийняття управлінських рішень необхідно з достатньою точністю визначити методи реалізації кожної функції для формування економічно ефективної системи управління земельними ресурсами.

Визначальними етапами є постановка завдання і прийняття управлінського рішення. Реалізують управлінські рішення за допомогою адміністративного (директивного щодо регулювання земельних відносин та адміністрування землекористування), правового, землепорядного (регулювання земельних відносин та адміністрування землекористування), економічного методів чи їх поєднань. При управлінні земельними ресурсами необхідно застосовувати всі методи на кожному територіальному рівні.

Адміністративний (директивний щодо регулювання земельних відносин та адміністрування землекористування) метод пов'язаний з прийняттям і реалізацією безпосередніх управлінських рішень - директив. Цей метод заснований на реалізації державою своїх функцій з управління, відображених в законодавстві. Це акти прямої управлінської дії: територіального планування розвитку землекористування, землеустрою, землепорядкування, заходи з вивчення стану земель та їх правового стану і їх реалізація.

Економічний метод передбачає створення економічних стимулів і показників, що забезпечують реалізацію державної політики в галузі використання і охорони земель.

Проектний (землепорядного проектування) метод дає можливість об'єднати раніше перераховані методи в один. В управлінні земельними ресурсами та

землекористуванням проектний метод можна трактувати як особливу форму управління, що дозволяє сконцентрувати увагу та ресурси на виконанні визначеного комплексу задач при певних обмеженнях, таких як час, ресурси, бюджет. Для порівняння, в управлінні земельними ресурсами та землекористуванням проектний метод дозволяє використовувати крім вище перерахованих методів ще й інші. Перелік методів та короткі характеристики подано в таблиці 1.3.

Таблиця 1.3. Методи до управління земельними ресурсами та землекористуванням

Методи	Пояснення
Системний	Це методологія дослідження об'єктів управління земельними ресурсами та землекористуванням як систем.
Процесний	Метод базується на підході до організації та аналізу управління земельними ресурсами та землекористуванням, заснований на виділенні і розгляді його процесів, кожен з яких протікає у взаємозв'язку з іншими процесами організації землекористування або зовнішнім середовищем.
Функціональний	Метод базується на підході, коли управлінська діяльність представлена як набір функцій з управління земельними ресурсами та землекористуванням, розподіляються серед виконавців, де їх виконують конкретні юридичні або фізичні особи. Наприклад, збору інформації про стан земельних ресурсів та землекористування, чи функція планування розвитку землекористування і т.д.
Поведінковий	Основною метою цього методу є підвищення ефективності управління за рахунок підвищення ролі людських ресурсів організаційно-управлінських структур або реалізації заторів управлінських рішень (землевпорядних заходів).
Програмно-цільовий	Ґрунтується на чіткому визначенні цілей управління земельними ресурсами та землекористуванням та розроблення державних, регіональних, місцевих програм з оптимального досягнення цих цілей з урахуванням ресурсів, необхідних для реалізації програм.
Прогнозний	Управління здійснюється у вигляді складного процесу, який дає можливість визначити перспективи організації використання земельних та інших природних ресурсів і розвитку землекористування в майбутньому.

1.7. Методологія державного управління земельними ресурсами та землекористуванням в контексті сталого розвитку

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

підсистем і структур, успіх розвитку економіки землекористування, реалізація інтересів і можливостей людей, їхня безпека і майбутнє [7].

Рішення щодо основних напрямів розвитку системи управління земельними ресурсами та землекористуванням мають базуватися на багатоаспектних оцінках, які враховують потенціал земельних та інших природних ресурсів, їх стан, стійкість до зовнішніх впливів, а також соціальні, культурні та економічні чинники.

Поняття «управління» використовується для характеристики будь-яких систем – біологічних, соціальних, економічних і технологічних. Відповідно до цього визначаються й різні сфери управління:

- управління діяльністю в живій природі (*природокористуванні, в т.ч. землекористуванні*);

- управління процесами, зв'язаними з діяльністю суспільства (*державне та самоврядне управління*);

- управління процесами функціонування і взаємодії технологічних систем.

Серед них найбільш складними є управління в живій природі і соціальне управління. При цьому потрібно зазначити, що під управлінням в живій природі розглядатиметься не управління несвідомими живими організмами, а земельними ресурсами як біокосним тілом (живим організмом). Досліджуючи проблеми управління земельними ресурсами, виходимо з того, що управління в широкому розумінні слова означає цілеспрямований вплив керуючої системи на керовану з метою збереження її стійкості або переведення з одного стану в інший відповідно до поставленої мети. Іншими словами, ***процес управління – це впорядкування соціальної системи, через яку буде впорядкована система «землекористування».***

Оскільки, за словами французького інженера Анрі Файоля, «Управляти – це передбачати, організовувати, розпоряджатись, координувати і контролювати» [49], то ***суть управління земельними ресурсами та землекористуванням полягає в забезпеченні цілеспрямованого, планомірного впливу суб'єкта управління на об'єкт управління (земельні ресурси, процес організації використання і охорони земельних ресурсів (землекористування) з метою підтримання їх стійкого стану або переведення в новий бажаний стан.***

Згідно статті 1 закону України «Про охорону земель» [93] ***земельні ресурси – це сукупний природний ресурс поверхні суші як просторового базису розселення і господарської діяльності, основний засіб виробництва в сільському та лісовому господарстві.***

Землекористування – це процес використання людиною (суспільством) інтегрального потенціалу території, який включає всі ресурси на відповідній ділянці геопростору, є складовою частиною суспільно-територіального комплексу регіонального рівня і веде до ускладнення його структури, що знаходить своє проявлення у процесі регулювання земельних відносин [115; 128].

Економічний зміст процесу управління земельними ресурсами та землекористуванням тісно зв'язаний з ***системою земельних відносин***, які виникають

між людьми, колективами людей, державою та іншими структурами в процесі використання земельних ресурсів. З врахуванням сказаного відносини між суб'єктами управління земельними ресурсами та землекористуванням можна розділити на міжособисті, міжсистемні та змішані.

Спрямування в досягненні мети завжди спонукають соціально-економічну, екологічну та інституціональну діяльність. *Управління, яке зорієнтоване не на розвиток, слід кваліфікувати як адміністрування, а на підтримку функціонування керованої системи, слід кваліфікувати як регулювання.*

Управління земельними ресурсами та землекористуванням – це систематичний, свідомий, цілеспрямований вплив держави і суспільства на екологічно раціональне використання земельних та інших природних ресурсів відокремлене в систему землекористування через ринкові земельні (економічні, екологічні, соціальні, правові, сільськогосподарські, містобудівні та інші) відносини.

Управляти можна тільки системою. *Система* – це набір спрямованих на досягнення загальної мети взаємозалежних елементів або частин, що функціонують як єдине ціле. *Елементи системи* – це частина цілого, яка в процесі аналізу не підлягає поділу на складові. У системі управління земельними ресурсами та землекористуванням виділяють дві підсистеми: управляючу і керовану (рис. 1.11).

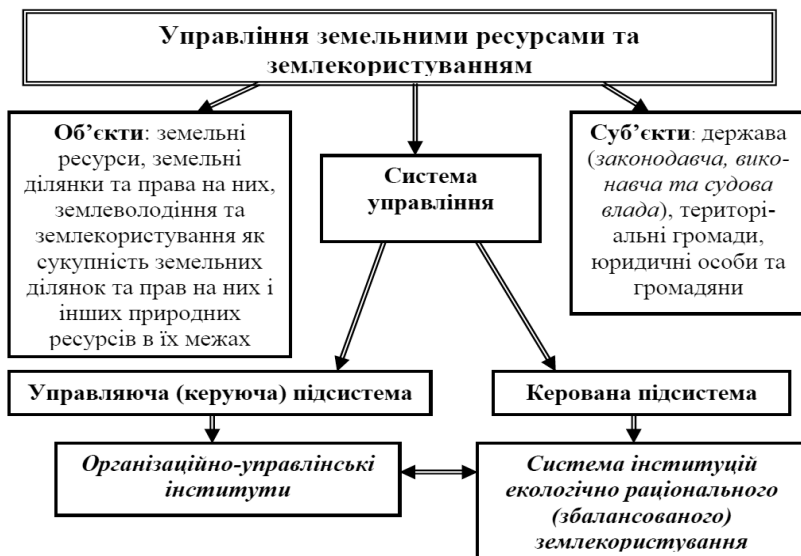


Рисунок 1.11. Логічно-змістовна структурна модель системи управління земельними ресурсами та землекористуванням

Природа пропонує нам багато можливостей, завдяки яким можна трансформувати способи споживання, виробництва, роботи і спільного існування, не ставлячи під

загрозу соціально-економічну та екологічну безпеку нинішнього і майбутніх поколінь. В цьому зв'язку, викладемо деякі керівні принципи, на базі яких окремі особи, спільноти, корпорації та державні органи зможуть приймати поінформовані рішення, що визначають якість життя населення, а також те, як ці принципи обумовлюють інтегрований землевпорядно-ландшафтний та інституціональний підходи до формування сталого (збалансованого) розвитку землекористування (рис. 1.12).



Рисунок 1.12. Інтегрований землевпорядно-ландшафтний та інституціональний підходи до формування сталого (збалансованого) розвитку землекористування
Розроблено із використанням джерела [203].

30 вересня 2019 року Президент України видав Указ «Про Цілі сталого розвитку України на період до 2030 року», в якому підтримав забезпечення досягнення глобальних цілей сталого розвитку та результатів їх адаптації з урахуванням специфіки розвитку України, викладених у Національній доповіді «Цілі сталого розвитку: Україна».

Коротко опишемо концепції і прагнення, які лежать в основі завдань управління земельними ресурсами та землекористуванням, що значиться як завдання в Цілях Сталого Розвитку: Україна» під номерами 2 та 15 [174].

Зокрема, Ціллю 2 передбачається до 2030 року такі завдання:

- ❖ забезпечення ефективного використання наявного природно-ресурсного потенціалу;

- ❖ збільшення майже на 300 тис. га площ сільськогосподарських угідь, відведених під виробництво органічної продукції;

❖ завершити процес створення цивілізованого ринку земель сільськогосподарського призначення;

❖ стимулювання створення малих господарств (площа до 50 га), зокрема сімейних ферм, через удосконалення правової бази та забезпечення сприятливих економічно-організаційних та соціальних умов їх діяльності.

Ціллю 15 передбачається до 2030 р. такі завдання:

◆ створення на суходолі та морській акваторії репрезентативної ефективно керованої системи природоохоронних територій;

◆ активізація заходів щодо збереження, відновлення та сталого використання наземних і внутрішніх прісноводних екосистем, у тому числі степових та водно-болотних;

◆ розширення лісових площ та сталого використання лісових ресурсів;

◆ охорона та сталого використання земель, запобігання опустелюванню територій країни;

◆ збереження та збалансоване використання гірських екосистем.

Відповідно до кожного з завдань визначені індикатори їх реалізації (табл. 1.4) [174].

Оскільки процеси деградації земель виникають і розвиваються в різних місцях, їх відновлення спрямоване на те, щоб у цілому підтримувати нейтральний загальний стан земель й запобігти подальшому погіршенню. Досягнення нейтрального рівня деградації земель стає *основою земельної політики*, яку пропагує Конвенція боротьби з опустелюванням. При плануванні заходів щодо нейтралізації деградації земель використовується ієрархія реакцій, що спрямована на уникнення, скорочення і повернення назад деградації земель. Важливо, щоб були визначені комплексні процеси, які передбачають спільну участь, для врахування відповідних зацікавлених сторін і особливо землекористувачів при розробці, реалізації та моніторингу заходів щодо нейтралізації деградації земель. Тому необхідно передбачити режими відповідального управління, які захищають права людини, включаючи права землеволодіння, і забезпечують підзвітність і прозорість. Для відстеження тенденцій щодо деградації земель використовуються три головні показники (*а саме, рослинний покрив, продуктивність земель і запаси вуглецю*), які доповнюються і збагачуються іншими відповідними показниками.

Одним із найдієвіших заходів збереження біорізноманіття є формування *екологічної мережі*, створення територій і об'єктів природно-заповідного фонду (природних та біосферних заповідників, національних природних парків тощо) та природоохоронних територій міжнародного значення. Станом на 2021 р. тільки біля **13% площі країни із 40% планових сформовано як території екологічної мережі**.

Отже, земельна політика в Україні має бути виваженою та раціональною. Нагальною потребою є запровадження таких *сталих практик землекористування*, за яких ґрунти не виснажуються й не забруднюються, а з іншого боку, за яких одночасно відновлюються деградовані та еродовані землі.

Таблиця 1.4. Завдання та індикатори Цілі 15 сталого розвитку України

Завдання 15.1	Індикатор 15.1.1.
Забезпечити збереження, відновлення та стале використання наземних і внутрішніх прісноводних екосистем	Площа територій та об'єктів природо-заповідного фонду, тис. га
	Індикатор 15.1.2.
	Частка площі територій та об'єктів природо-заповідного фонду у загальній території країни, %
	Індикатор 15.1.3.
Завдання 15.2	Частка площі територій національної екологічної мережі у загальній території країни, %
	Індикатор 15.2.1.
	Лісистість території країни, %
	Індикатор 15.2.21.
Завдання 15.3	Запаси деревини в лісах, млн. куб. м
	Індикатор 15.3.1.
	Кількість визначених та реалізованих завдань щодо досягнення нейтрального рівня деградації земель, одиниць
	Індикатор 15.3.2.
Відновити деградовані землі та ґрунти з використанням інноваційних технологій	Площа орних земель (ріллі), тис. га
	Індикатор 15.3.3.
	Частка площі орних земель (ріллі) у загальній території країни, %
	Індикатор 15.3.4.
	Площа земель органічного виробництва, тис. га
	Індикатор 15.3.4.
	Площа сільськогосподарських угідь екстенсивного використання (сіножатей, пасовищ), тис. га
	Індикатор 15.3.6.
	Частка площі сільськогосподарських угідь екстенсивного використання (сіножатей, пасовищ) у загальній території країни, %
	Індикатор 15.4.1.
Завдання 15.4	Індикатор 15.4.1.
Забезпечити збереження гірських екосистем	Площа територій природно-заповідного фонду в гірських регіонах, тис. га
	Індикатор 15.4.2.
	Частка площі територій природно-заповідного фонду в гірських регіонах у загальній території країни, %

Досягнення нейтрального стану земель має стати одним із пріоритетів виконання зобов'язань, передбачених Конвенцією про боротьбу з опустелюванням.

Нейтралізація деградації земель – це проста, але в той же час революційна ідея, яка пов’язує воедино багато глобальних та національних цілей і завдання завдяки відмові від деградації земель в майбутньому і переходу до **сталого управління земельними ресурсами** з одночасним збільшенням масштабів відновлення і рекультивації земель та ґрунту. Крім того, це потужна концепція, яка підштовхне людство до переосмислення і (*хотілося б сподіватися*) перевизначення наших відносин з природою [296].

Комітет по боротьбі з опустелюванням ООН визначає нейтралізацію деградації земель як *«стан, при якому кількість і якість земельних ресурсів, необхідне для підтримки функціонування екосистем і екосистемних послуг, а також зміцнення продовольчої безпеки, залишається стабільним або збільшується на рівні конкретних часових і просторових масштабів і екосистем»* [295].

Цільові значення індикаторів приведені на рисунку 1.13.

Основними завданнями визначено:

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

Турбота про майбутнє вимагає зміни існуючої системи управління земельними ресурсами та реалізації новачієних сталих практик управління землекористуванням.

В цьому зв’язку у відношенні земельних ресурсів для досягнення цілей сталого (збалансованого) розвитку необхідно здійснити заходи:

1. Формування сприятливих умов щодо надійності прав землеволодіння, доступу до землі, особливо у сільському господарстві для сімейних фермерів.

2. Природоохоронні заходи, екологічно раціональне управління та відновлення. Концентрація на природоохоронних заходах, екологічно раціональному управлінні і відновленні земельних ресурсів є ключовою умовою забезпечення більш безпечного майбутнього.

3. Територіально-просторове планування розвитку землекористування на рівні територіальних громад. Збільшення кількості партнерів в масштабах територій територіальних громад для забезпечення безпеки продовольства і водних ресурсів, збереження біорізноманіття, зведення до мінімуму наслідків або адаптації до зміни клімату, а також екологічно раціональний розвиток міст.

4. Підвищення ефективності землекористування і скорочення відходів. Концентрація на ефективній сільськогосподарській діяльності для скорочення забруднення і споживання ресурсів, використання відновлюваних джерел енергії та екологічно раціональні практики управління.

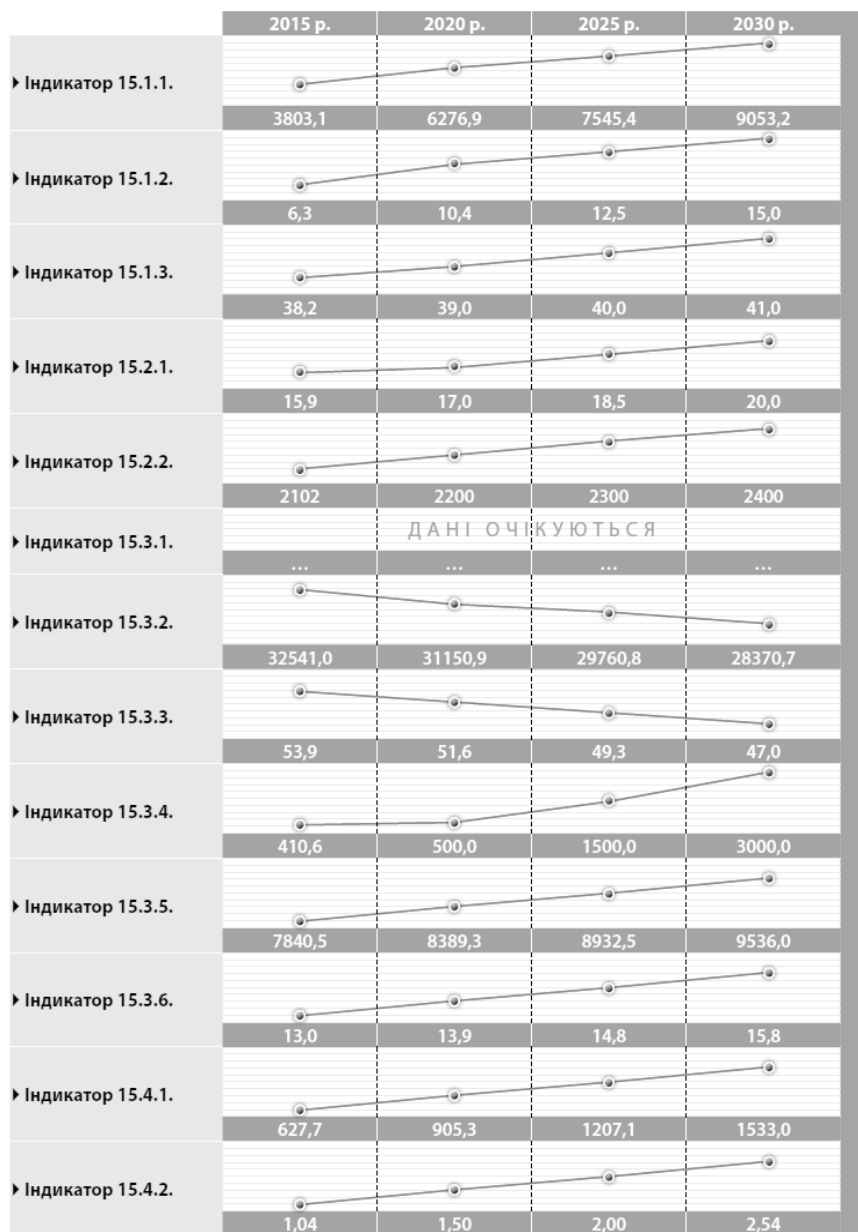


Рисунок 1.13. Цільові значення індикаторів Цілі 15 сталого розвитку України

1.8. Етапи розвитку державного управління земельними ресурсами та землекористуванням

Реформування земельного устрою держави, її регіонів, територіальних громад неминуче передбачає реформування державного та самоврядного управління земельними ресурсами та землекористуванням, а реформування державного та самоврядного управління передбачає перебудову його методологічної матриці, без чого воно принципово не можливе.

Незважаючи на значні досягнення в дослідженні державного управління земельними ресурсами та землекористуванням з методологічних позицій, слід відзначити наявність недостатньо досліджених питань. Найважливішими серед них є питання про те, якою має бути методологічна матриця державного управління земельними ресурсами та землекористуванням в Україні на сучасному етапі її розвитку. Це питання ускладнюється питанням про співвідношення адміністративного і публічного в державному управлінні земельними ресурсами та землекористуванням. На думку політиків, які позиціонують себе як демократи і прихильники європейського вектора розвитку України, все державне управління має бути публічним, що вимагає від нього європейська орієнтація України, а адміністративне виступає основою для відродження тоталітаризму. *Іншу точку зору* поділяють практики управління, які вважають, що сучасне державне управління земельними ресурсами та землекористуванням має бути адміністративним із використанням лише елементів публічності, від передозування якої може бути тільки шкода для держави і суспільства. Нарешті, *третя* точка зору, характерна для самих європейців, теоретиків і практиків європейського державного управління, які публічне та адміністративне розглядають синкретично в певній органічній єдності як *публічне адміністрування* [7].

За всієї привабливості європейської моделі державного управління стало зрозуміло, що її неможливо реалізувати в нинішніх умовах України, оскільки суспільству і державі не вистачає двох речей: необхідного рівня економічної, політичної, соціальної, інституціональної та іншої зрілості, а також нормального функціонування системи у цих же аспектах. Сьогодні потрібно зрозуміти, що європейська модель державного управління є результатом тривалого розвитку європейських держав, постійних наукових пошуків, експериментів і узгодження нововведень із громадянським суспільством [7]. Втілити цю модель в Україні поки що неможливо, як неможливо в родоплемінному суспільстві створити атомну енергетику. До Європи в цьому контексті потрібно досить довго йти шляхом тривалої і цілеспрямованої європеїзації своєї власної суспільної і державної сутності.

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

- ♦ *адміністративної діяльності*, орієнтованої на встановлення порядку, норм і відповідного тону су управління;
- ♦ *публічного управління* земельними ресурсами та землекористуванням, яке

забезпечує участь громадян в управлінні, взаємодію органів державної влади та місцевого самоврядування з громадянами для обговорення та прийняття управлінських рішень, здійснення процедур контролю, які задовольняють інтереси людей;

♦ *інформаційно-технологічного* та електронно-мережевого, управління земельними ресурсами та землекористуванням, пов'язаного зі створенням електронного уряду, електронного самоврядування, електронної демократії.

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

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

Перший етап пов'язаний із виникненням державного управління земельними ресурсами та землекористуванням як деякого тотального управління, коли держава виступала єдиним суб'єктом, примушуючи населення до виконання законів. Таке управління повністю базувалося на політичній владі. Воно являло собою систему впливів органів і чиновників на розподіл та перерозподіл земель в процесі здійснення земельної реформи [159]. Громадяни тут зобов'язані надавати державі послуги, які забезпечують її управлінські функції, серед яких не останню роль відіграє примус.

Другим етапом становлення сучасного державного управління земельними ресурсами та землекористуванням є відмежування державного управління від політики. Тут починають діяти два суб'єкти управління [7]:

- суб'єкти політики, які отримують владу після перемоги на виборах у вигляді можливості формулювати цілі та завдання розподілу (перерозподілу) земель та розвитку землекористування;

- чиновники, які реалізують поставлені цілі та завдання на основі застосування законів і відповідних адміністративних, публічних і електронних технологій.

Державне управління земельними ресурсами та землекористуванням на цьому етапі являє собою складну систему управлінських впливів, які формуються і набувають легітимності завдяки політичній демократії. Тут відбувається доповнення обов'язків громадян перед державою значним комплексом послуг, які надає їм сама держава. Державне управління земельними ресурсами та землекористуванням тут розвивається через вдосконалення, з *одного боку*, діяльності політиків шляхом розвитку багатопартійної системи, їх відповідальності перед виборцями, а з *другого* – діяльності чиновників за допомогою підвищення ефективності технологій адміністрування землекористування, публічних та електронних комунікацій, якості державно-управлінських послуг, що забезпечує відповідну якість земельного ринку та скорочення чиновницького апарату.

Третій етап в еволюції державного управління земельними ресурсами та землекористуванням пов'язаний із логічним продовженням розвитку сучасних його

характеристик. Для нього властиво додаткове збільшення типів суб'єктів, знаковими серед яких є громадяни та інституції громадянського суспільства як суб'єкти самоврядування. Найбільш концентровано третій етап розвитку державного управління земельними ресурсами та землекористуванням знаходить прояв у новому публічному адмініструванні в англomовних країнах, насамперед у Новій Зеландії, для якої характерні [7]:

- ◆ орієнтація на потреби громадянина і клієнта;
- ◆ цілісний менеджмент якості;
- ◆ необхідність зниження витрат і підвищення результативності;
- ◆ орієнтація управління на кінцевий продукт, а не на ресурси на вході;
- ◆ розмежування стратегічного та оперативного рівнів;
- ◆ розмежування функцій надавача послуги і фінансиста послуг;
- ◆ створення структур управління, близьких за характером до публічно-приватного;
- ◆ замовлення на послуги (контракти) структур, які дають послуги з метою реалізації економічних завдань у загальних інтересах;
- ◆ великий контроль на відповідність критеріям якості та результативності (контролінг);
- ◆ практика немонітарних стимулів та оплати праці за результатами.

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

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

Порівняння етапів розвитку державного управління земельними ресурсами та землекористуванням та етапів розвитку наукового знання дає змогу зробити висновок, що перший етап розвитку державності характеризується класичною методологією, другий – посткласичною, а третій – постнекласичною методологією [7]. Це дає змогу розгорнути методологічну характеристику кожного з етапів за такими параметрами, як суб'єкт, об'єкт, сутність, цінності, принципи і технології державного управління (табл. 1.5).

Таблиця 1.5. Порівняльна характеристика основних етапів розвитку державного управління земельними ресурсами та землекористуванням

Ознаки	Перший етап	Другий етап	Третій етап
Суб'єкт	Суб'єкти – інститути державного управління земельними ресурсами; суб'єкти діяльності у державному управлінні (<i>посадові особи, чиновники державного управління</i>)	Суб'єкти – інститути державного управління земельними ресурсами; суб'єкти, які формують цінності і цілі (політики, народні депутати); суб'єкти власне державного управління (посадові особи, чиновники); суб'єкти місцевого самоврядування (посадові особи, чиновники); громадяни та юридичні особи як суб'єкти	Суб'єкти – інститути державного управління земельними ресурсами; суб'єкти, які формують цінності і цілі (політики, народні депутати); суб'єкти власне державного управління (посадові особи, чиновники); суб'єкти місцевого самоврядування (посадові особи, чиновники); суб'єкти впливу (ЗМІ, громадська думка); громадяни та юридичні особи як суб'єкти
Об'єкт	Функції держави в галузі використання і охорони земель	Функції держави в галузі використання і охорони земель та галузі земельних відносин; становлення приватних відносин власності на землю і громадянського суспільства, яке не є об'єктом державного управління	Функції держави в галузі використання і охорони земель та галузі земельних відносин; державно-управлінські послуги
Сутність	Вплив на основі влади в аспекті реалізації функцій держави	Вплив на основі закону з метою реалізації функцій держави	Вплив і взаємодія на основі закону, пошуку консенсусу і забезпечення підтримки прийняття і просування управлінських рішень у реалізації функцій держави
Цінності	Державні, недовіра до громадян	Державні і цивільні, лояльність до цивільних відносин власності на землю та землекористування	Державні, цивільні, довіра до цивільних відносин власності на землю та землекористування
Принципи	Концентрація влади в державі	Відділення державного управління земельними ресурсами від політики, поділ влади, обмеження сфери державної влади	Єдності влади і громадянського суспільства щодо управління землекористуванням, зростання якості державно-управлінських послуг
Технології	Підпорядкування землекористування громадян державі	Зміцнення законності, державне регулювання земельних відносин, державний контроль за дотриманням земельного законодавства, моніторинг землекористування	Захист прав власності на землю, державне адміністрування землекористування, антикорупційні підготовки та прийняття управлінських рішень, інформаційно-аналітичні, електронного управління, інтерактивне навчання, взаємодія, моніторинги

Розроблено з використанням джерела [7].

Державне управління земельними ресурсами та землекористуванням в Україні перебуває на стадії переходу від першого етапу до другого, а перехід до третього етапу бачиться лише в історичній перспективі як стратегічна мета розвитку. Це означає, що в Україні не завершено відділення державного управління земельними ресурсами та землекористуванням від політики, а політики від бізнесу, недостатньо розвинена її громадська самоврядна складова, якість державно-управлінських послуг є невисокою, система управління земельними ресурсами та землекористуванням охоплена корупцією [159] і має багато інших проблем, які визначають низький рівень її цивілізованості.

Подальший розвиток державного управління земельними ресурсами та землекористуванням пов'язаний з освоєнням постнекласичної його методології. Зміст тенденцій методологічних змін за основними параметрами державного управління земельними ресурсами та землекористуванням представлений в таблиці 1.6.

Таблиця 1.6. Можливі зміни методології державного управління земельними ресурсами та землекористуванням в Україні у процесі реформування державного управління

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

Розроблено з використанням джерела [7].

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

Таким чином, проведений аналіз дає змогу зробити такі висновки:

– *по-перше*, перехід до реформування державного управління земельними ресурсами та землекористуванням в Україні являє собою складний процес

трансформації методологічних основ державного управління з подальшим виробленням концепцій, програм і моделей самих реформ;

– *по-друге*, успішна реалізація державно-управлінських реформ потребує спеціального наукового їх супроводу, основною складовою якого є методологічні пошуки з метою вироблення ефективного інструментарію державно-управлінської діяльності.

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

1.9. Методологія розвитку системи самоврядного управління земельними ресурсами та землекористуванням

Суть управління земельними ресурсами територіальної громади виражають функції, які виконують органи місцевого самоврядування. Кожна з цих функцій включає певні завдання з використанням відповідних методів, засобів і механізмів їх вирішення. До основних функцій управління земельними ресурсами органів місцевого самоврядування станом на 2021 р. належать:

1) згідно статті 25 «Загальна компетенція сільських, селищних, міських рад» закону Україна «Про місцеве самоврядування в Україні» [90] відносяться:

♦ вирішення відповідно до закону питань регулювання земельних відносин;

♦ затвердження ставок земельного податку відповідно до Податкового кодексу України;

♦ прийняття рішень про організацію територій і об'єктів природно-заповідного фонду місцевого значення та інших територій, що підлягають особливій охороні; внесення пропозицій до відповідних державних органів щодо оголошення природних та інших об'єктів, що мають екологічну, історичну, культурну або наукову цінність, пам'ятками природи, історії або культури, які охороняються законом, прийняття рішень про оголошення в місцях масового розмноження та вирощування потомства дикими тваринами «сезону тиші» з обмеженням господарської діяльності та добуванням об'єктів тваринного світу;

2) згідно статті 33 «Повноваження у сфері регулювання земельних відносин та охорони навколишнього природного середовища» закону Україна «Про місцеве самоврядування в Україні» [90] відносяться до відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад належать:

а) власні (самоврядні) повноваження:

♦ підготовка і внесення на розгляд ради пропозицій щодо встановлення ставки земельного податку, розмірів плати за користування природними ресурсами, вилучення (викупу), а також надання під забудову та для інших потреб земель, що перебувають у власності територіальних громад; визначення в установленому порядку розмірів відшкодувань підприємствами, установами та організаціями незалежно від форм власності за забруднення довкілля та інші екологічні збитки; встановлення платежів за користування комунальними та санітарними мережами відповідних населених пунктів;

♦ підготовка і подання на затвердження ради проектів місцевих програм охорони довкілля, участь у підготовці загальнодержавних і регіональних програм охорони довкілля;

♦ підготовка і внесення на розгляд ради пропозицій щодо прийняття рішень про організацію територій і об'єктів природно-заповідного фонду місцевого значення та інших територій, що підлягають особливій охороні; внесення пропозицій до відповідних державних органів про оголошення природних та інших об'єктів, що мають екологічну, історичну, культурну або наукову цінність, пам'ятками природи, історії або культури, які охороняються законом, підготовка і внесення на розгляд ради пропозицій щодо прийняття рішень про оголошення в місцях масового розмноження та вирощування потомства дикими тваринами «сезону тиші» з обмеженням господарської діяльності та добуванням об'єктів тваринного світу;

♦ оприлюднення у мережі Інтернет геопросторових даних та метаданих, що створені за рахунок коштів місцевого бюджету, коштів міжнародної технічної допомоги та передані органу місцевого самоврядування, згідно із Законом України «Про національну інфраструктуру геопросторових даних»;

б) делеговані повноваження:

• здійснення контролю за дотриманням земельного та природоохоронного законодавства, використанням і охороною земель, природних ресурсів загальнодержавного та місцевого значення, відтворенням лісів;

• координація діяльності місцевих органів земельних ресурсів;

• погодження клопотань про надання дозволу на спеціальне використання природних ресурсів загальнодержавного значення;

• вирішення земельних спорів у порядку, встановленому законом;

• визначення території для розміщення відходів відповідно до законодавства;

• підготовка висновків щодо надання або вилучення в установленому законом порядку земельних ділянок, що проводиться органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування;

• організація і здійснення землеустрою, погодження проектів землеустрою;

• здійснення контролю за впровадженням заходів, передбачених документацією із землеустрою;

• створення та забезпечення функціонування місцевих екологічних автоматизованих інформаційно-аналітичних систем, які є складовою мережі

загальнодержавної екологічної автоматизованої інформаційно-аналітичної системи забезпечення доступу до екологічної інформації;

- надання відомостей з Державного земельного кадастру відповідно до закону;
- здійснення контролю за забезпеченням безперешкодного і безоплатного доступу громадян до узбережжя водних об'єктів та островів для загального водокористування відповідно до закону;

- надання податковим органам у строки та в порядку, встановлені Податковим кодексом України, інформації щодо власників та користувачів, у тому числі на правах оренди (суборенди), емфітевзису, земельних ділянок сільськогосподарського призначення, розташованих на території відповідної сільської, селищної, міської ради, ради об'єднаної територіальної громади, що створена згідно із законом та перспективним планом формування територій громад.

Усі вказані управлінські дії здійснюються органами місцевого самоврядування в межах встановленої для них законодавством компетенції (рис. 1.14).



Рисунок 1.14. Складові системи управління земельними ресурсами та землекористуванням територіальних громад

На думку В.А. Малоого [46], дотримуючись норм земельного законодавства та з метою повноцінного виконання повноважень щодо розпорядження земельними та іншими природними (водними, лісовими тощо) ресурсами органами місцевого самоврядування, а також для визначення планового розвитку землекористування територій об'єднаних територіальних громад, підготовка управлінських рішень повинна здійснюватися виконанням комплексу робіт із землеустрою та містобудування щодо поетапно, за певною схемою (рис. 1.15).

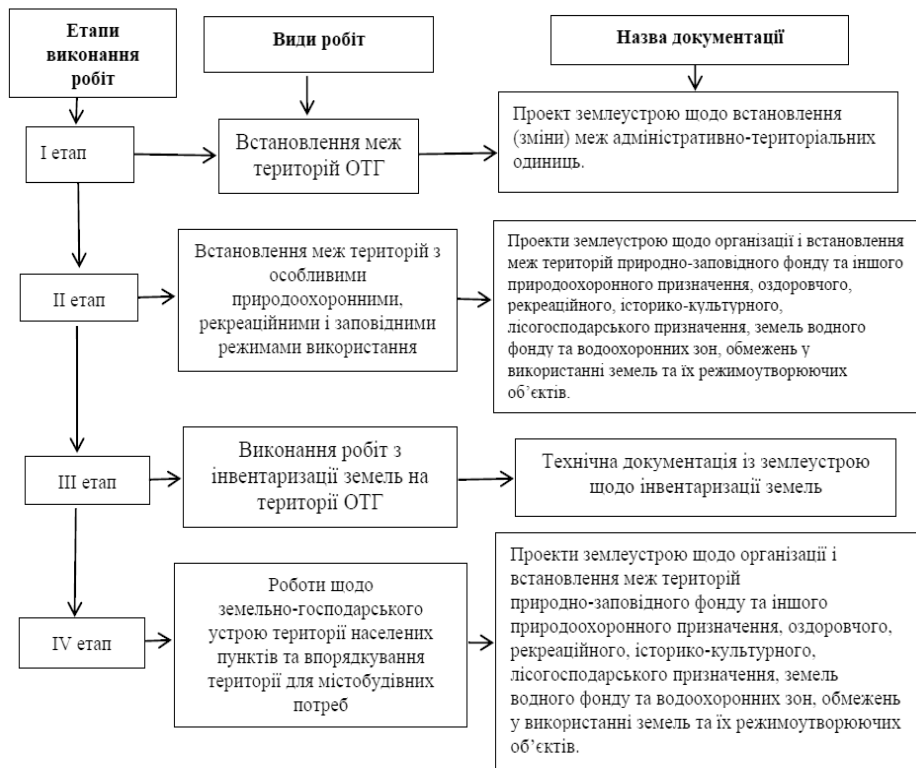


Рисунок 1.15. Етапи виконання землевпорядних робіт щодо підготовки управлінських рішень [46]

Територіальні органи Держгеокадастру України реалізують державну земельну політику у сфері земельних відносин та здійснюють державний нагляд (контроль) за дотриманням земельного законодавства, використанням та охороною земель усіх категорій і форм власності. Тобто, має місце і взаємодія органів Держгеокадастру та місцевого самоврядування щодо контролю за використання земель на території громад, адже контроль є однією із складових управлінської діяльності і виключати його із функцій управління самоврядних органів не можливо (рис. 1.16).



Рисунок 1.16. Взаємодія органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування в питаннях щодо управління земельними ресурсами і землекористуванням [46]

Головною метою місцевого самоврядування, виходячи з європейського досвіду, є формування життєздатних територіальних громад, що забезпечуватимуть громадянам високу якість життя за рахунок повного використання місцевих ресурсів, широкого залучення всіх громадян до вирішення місцевих питань.

Малаооким В.А. сформована Концепція системи управління земельними ресурсами територіальної громади, яка дозволяє оптимізувати систему управління земельними ресурсами можливо також, дотримуючись принципів ефективної взаємодії органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади, залучених до управлінського процесу, а також за допомогою формування збалансованої структури підсистем, які забезпечують управління земельними ресурсами. (рис. 1.17) [46].

Одним із важливих компонентів концепції є інформаційне забезпечення та інформатизація процесів управління земельними ресурсами та землекористуванням. Під інформаційним забезпеченням управління земельними ресурсами та землекористуванням розуміють систему збору, обробки та подання інформації, необхідної для прийняття управлінських рішень щодо використання земельних ресурсів на всіх рівнях управління.



Рисунок 1.17. Концепція управління земельними ресурсами та землекористуванням об'єднаної територіальної громади в Україні [46]

До складу інформаційного забезпечення входять нормативні та довідкові дані, що становлять інформаційний базис системи, поточні відомості, що надходять ззовні системи, що вимагають відповідної реакції системи або впливають на алгоритм вироблення рішень, що накопичуються оперативні облікові і архівні відомості, необхідні для планування та розвитку системи. Більшу частину інформації забезпечує земельний кадастр, який є ключовим компонентом земельної інформаційної системи, що забезпечує офіційне підтвердження наявності кількості, якості і вартості землі та іншої нерухомості на будь якій території місцевого самоврядування. На основі земельно-кадастрової інформації можна:

- ◆ забезпечувати гарантування права власності на об'єкти земельно-майнового комплексу;
- ◆ здійснювати реєстрацію земельних ділянок та їх правовий статус;
- ◆ вирішувати земельні спори;
- ◆ підтримувати економічно ефективний розвиток земельного обороту;
- ◆ планувати розвиток землекористування.

Інтегрована земельно-кадастрова система – це великомасштабна суспільно-орієнтована земельно-інформаційна система. Функції інтегрованої земельно-кадастрової системи (*територіальне планування розвитку землекористування, оперативний облік земель, земельних ділянок, землеводів та землекористувачів, їх грошова оцінка,*

землеустрій та землевпорядкування, оподаткування, іпотека та ін.) пов'язані між собою. Інтегрована земельно-кадастрова система забезпечує управлінські структури необхідною інформацією для створення:

- спрощеної і координованої системи реєстрації земельних ділянок та обмежень у використанні земель;
- системи планування розвитку землекористування, в т. ч. зонування земель;
- проектів землеустрою і землевпорядкування;
- системи пріоритетів для комерційних, промислових і приватних інвестицій;
- інтегрованої інформаційної системи прийняття адміністративних рішень і управління фінансами.

До складу інтегрованої інформаційної системи повинні входити кілька основних блоків, наприклад блок державного земельного кадастру, територіального планування розвитку землекористування і територіальних обмежень у використанні земель та інших природних ресурсів, землеустрою та землевпорядкування, моніторингу земель, земельних відносин та землеволодінь і землекористувань, юридичний і містобудівний блоки (рис. 1.18).

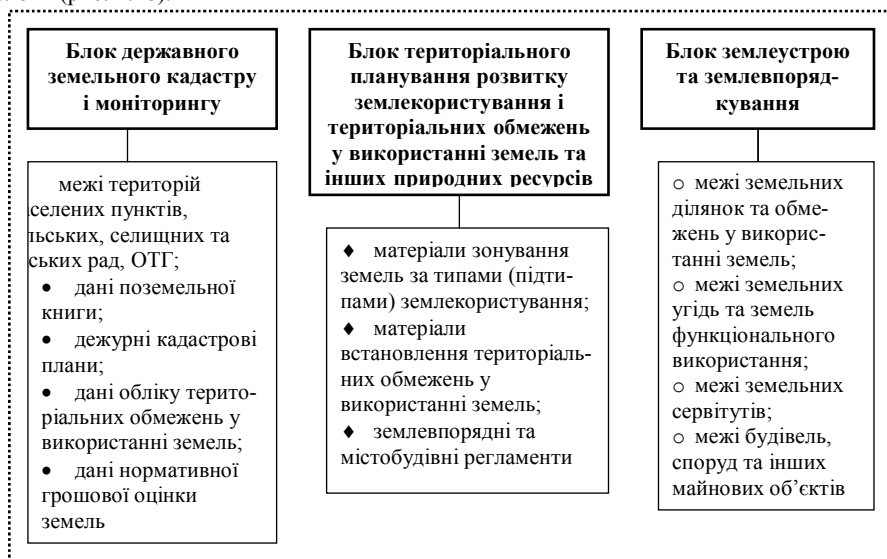


Рисунок 1.18. Фрагмент схеми інтегрованої інформаційної системи управління земельними ресурсами

Ця взаємодія визначається наступними основними параметрами: цілями і завданнями обміну, об'ємом інформації для передачі, порядком інформаційного обміну.

Мета інформаційного обміну – забезпечення беруть участь в обміні сторін достовірної та оперативної інформації для виконання відповідних державних та самоврядних функцій:

❖ державного кадастрового обліку, державної реєстрації земельних ділянок, облік територіальних обмежень у використанні земель;

❖ земельного моніторингу [155] (*моніторингу земель, в т.ч. ґрунтів, земельних відносин, в т.ч. обігу земельних ділянок та прав на них, землеволодіння, землекористувань і процесу землекористування*);

❖ територіального планування розвитку землекористування [157] і територіальних обмежень у використанні земель та інших природних ресурсів;

❖ землеустрою та землевпорядкування і інших.

Обсяг інформації для обміну цілком і повністю визначається його цілями і структурою основних документів, що зберігають вихідну інформацію.

Контрольні питання до 1-го розділу.

1. Охарактеризуйте основні поняття системи управління.
2. Охарактеризуйте закони управління.
3. Охарактеризуйте, принципи управління.
4. Охарактеризуйте функції управління.
5. Охарактеризуйте цілі управління.
6. Охарактеризуйте класифікацію загальних методів управління.
7. Охарактеризуйте сутність земельних ресурсів як основи сталого (збалансованого) розвитку.
8. Охарактеризуйте парадигму нової земельної політики.
9. Охарактеризуйте поняття та об'єкти багатофункціонального управління земельними ресурсами..
10. Охарактеризуйте види управління земельними ресурсами.
11. Охарактеризуйте сутність багатофункціонального управління земельними ресурсами.
12. Охарактеризуйте мету та завдання функціонального управління земельними ресурсами.
13. Охарактеризуйте принципи управління земельними ресурсами.
14. Охарактеризуйте методи прийняття управлінських рішень.
15. Охарактеризуйте методологію державного управління земельними ресурсами та землекористуванням в контексті сталого розвитку.
16. Охарактеризуйте етапи розвитку державного управління земельними ресурсами та землекористуванням.
17. Охарактеризуйте методологію розвитку системи самоврядного управління земельними ресурсами та землекористуванням.

РОЗДІЛ 2.

ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ТА ОЦІНКА ЕФЕКТИВНОСТІ ФУНКЦІОНАЛЬНОГО УПРАВЛІННЯ ЗЕМЕЛЬНИМИ РЕСУРСАМИ

2.1. Зарубіжний досвід функціонального управління земельними ресурсами

2.1.1. Поняття та сутність земельної політики

Згідно Керівництву ООН із земельних питань 1996 р. управління земельними ресурсами являє собою *«процес визначення, обліку та поширення інформації про власність, вартість і використання землі в ході реалізації політики управління земельними ресурсами»* [60]. 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. Управління земельними ресурсами при цьому розглядається як частина земельної політики держав. Під земельною політикою розуміється цілий комплекс законодавчих і соціально-економічних заходів, що визначають найкращі шляхи використання земель [60]. Зокрема, у доповіді Європейської економічної комісії (ЄЕК) ООН 2005 року «Управління земельними ресурсами в Європі. Тенденції розвитку та основні принципи» в розділі «Земельна політика» вказано, що «... **Земельна політика** стосується розподілу ресурсів, особливо прав на використання землі, з тим, щоб добитися максимальної ефективності з урахуванням природного середовища та благополуччя суспільства за короткий термін і на подальшу перспективу...» [60].

Незважаючи на різноманітність конкретних механізмів земельної політики, в більшості країн вона спрямована на досягнення рівного доступу громадян до земельних ресурсів, ефективне землекористування, відповідальне державне управління, дотримання екологічних вимог, економічний розвиток, зниження рівня бідності. Щоб створити основу для стійкого розвитку, земельна політика повинна спиратися на достовірну інформацію про права на земельні ділянки та інше нерухоме майно, їх вартість та господарське використання.

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, на думку іноземних вчених і спеціалістів [170], обумовлена наступними моментами:

✦ **земля** – ключовий фінансовий актив для сільського і міського населення, особливо 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.

Формування сучасних систем управління земельними ресурсами потребує інвестицій. Їх впровадження вимагає початкових інвестицій, а зміст на рівні сучасних стандартів – інвестицій структурних. Питання про те, «хто ж фактично є таким інвестором», залишається сам по собі риторичним питанням.

Отже, під земельною політикою в зарубіжних країнах розуміється – управління земельними відносинами та землекористуванням з боку держави, цілеспрямований вплив на учасників земельних відносин в процесі землекористування, в т.ч. через регульований земельний ринок.

З позиції теорії управління система управління включає в себе механізми регулювання взаємних відносин між суб'єктами власності. Механізм управління в даній сфері – це сукупність елементів, засобів, методів та інструментів взаємодії суб'єктів управління (уповноважених державних органів і наділених ними відповідними правами володіння і користування юридичних осіб) між собою і з іншими господарюючими суб'єктами при продажі, здачі в оренду, концесії земельно-майнових об'єктів (з урахуванням впливу політичних, соціальних, макроекономічних, інституціональних факторів зовнішнього середовища) [37].

Необхідність державного регулювання земельних відносин в ринковій економіці обумовлена низкою причин. Найважливішою серед них є стратегічна значущість земельних ресурсів для країни. Саме вона перетворює земельну політику в один з найважливіших напрямків економічної політики держави. Слід виділити і соціально-економічну значимість земельного фактора в реалізації національних і суспільно значущих проектів (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 відносинами 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, владні,

громадські організації, органи місцевого самоврядування тощо). Подібне розуміння дозволило виробити основні принципи управління земельними відносинами в рамках ООН [59]. Вони включають в себе:

- використання земельних ресурсів з метою не тільки задоволення основних потреб людини, а й захисту інтересів населення країни в цілому. Інакше кажучи, розвиток земельного ринку і його регулювання повинні бути ув'язані з соціальною, економічною, містобудівною політикою;
- захист всіх форм власності з метою ефективного використання земельних ресурсів, що особливо актуально для України;
- забезпечення прав власності на землю і нерухомість і гарантія страхування ризиків при одночасному забезпеченні з боку держави сприятливих умов для залучення інвестицій;
- створення передумов для сталого розвитку шляхом забезпечення повної відповідальності за керування інформацією про власність на землю (*у всіх її формах*), її вартість та використання.

В існуючих умовах, на наш погляд, найважливішими критеріями функціонального управління земельними ресурсами в зарубіжних країнах стають:

а) *по-перше*, пошук оптимального співвідношення економічних методів регулювання та адміністративних, виходячи з оптимізації співвідношення поточного і довгострокового ефекту;

б) *по-друге*, забезпечення безпеки населення в цілому, тому що при переході до ринкових відносин населення, в основній своїй масі, виявляється програшною стороною в галузі земельних відносин.

Це проявляється в тому, що через невисокі доходів воно не здатне конкурувати на земельному ринку, але зобов'язане платити чималі податки – на землю (*через кадастрову вартість, наближеною до ринкової*).

Орієнтація органів місцевої влади тільки на земельні аукціони і багатих покупців, з яких можна витягти найбільші вигоди, не прийнятна в сучасних умовах.

По-перше, існує великий ризик нанесення шкоди всій економіці країни; *по-друге*, влада в першу чергу повинна захищати інтереси населення в цілому.

З вищевикладеним тісно пов'язаний *третій критерій регулювання* – пошук механізмів мінімізації збитків населенню у зв'язку з переходом до ринкових відносин в галузі земельних відносин та використання і охорони земель, визначення напрямків і джерел як компенсації негативних наслідків, так і їх попередження. Вибір конкретних форм мінімізації збитків залежить в значній мірі від сили дії дестабілізуючих факторів в даній області. Зокрема, це не адаптованість і не завжди працює на місцях законодавча база в галузі земельних відносин та використання і охорони земель, що не дозволяє ефективно регулювати земельні відносини і відкриває простір для різного 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 земельними ресурсами** [59].

Перше. 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 України, Земельному кодексі України, Цивільному кодексі України, законі про державний земельний кадастр і т.п. Для українських умов особливу увагу слід приділити механізмам, що залучають інвестиції в особливі режими використання земель з метою пошуку драйверів української економіки.

Друге. Реєстрація земельних ділянок, прав власності та інших інтересів.

Третє. Організаційні структури (установи з управління земельними та іншими природними ресурсами, оцінки ресурсів, картографування земель та інших природних 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 територіальних громад це є важливим фактором підвищення ефективності використання земельних ресурсів, для інтересів приватних інвесторів – певною гарантією отримання доходів від використання землі. **При формуванні системи управління необхідно враховувати багатопільовий вектор інтересів суб'єктів земельних відносин.**

Перше. Система управління земельними ресурсами, що лежить в основі земельної політики держави, повинна поєднувати в собі як елементи ринкового саморегулювання, так і цілеспрямоване державне управління за допомогою адекватних механізмів. У зв'язку з цим на перший план виходить пошук оптимального співвідношення економічних і адміністративних методів регулювання з урахуванням узгодження поточного і довгострокового ефекту.

Друге. Рішення проблеми власності на землю в кінцевому підсумку зводиться не стільки до того, яка з форм власності повинна отримати перевагу, скільки до встановлення їх оптимального співвідношення. Політика формування ефективної системи управління землекористуванням повинна бути спрямована на розширення різноманіття форм власності. Межі приватної власності на землю повинні визначатися, з одного боку, можливостями власника реалізовувати своє право на землю більш ефективно, ніж при інших формах, з іншого – жорсткими правовими рамками, що обмежують нанесення соціального шкоди населенню.

2.1.2. Аналіз зарубіжної практики управління земельними ресурсами

Аналіз зарубіжної практики управління земельними ресурсами показує, що в більшості країн якість землекористування визначається якістю інститутів власності та земельного кадастру (табл. 2.1).

Таблиця 2.1. Зарубіжний досвід управління земельними ресурсами

Країна	Особливості
Англія	• вимогливість до професійних якостей потенційних орендарів: досвід роботи в аграрному секторі, наявність стартового капіталу; • змішана система фінансування діяльності кадастрових служб: близько 50% необхідних коштів формується за рахунок виконання робіт, продажу картографічної продукції, надання платних послуг; • основним видом вартісної оцінки є ринкова вартість
Німеччина	• заборона на дроблення і зміну цільового призначення сільськогосподарських і лісових земель; • державна підтримка розвитку високоефективного сільськогосподарського та екологічно раціонального природоохоронного землекористування; • вільний (в окремих випадках частково регульований) господарський оборот земельної власності з метою перерозподілу на користь найбільш ефективних правовласників; • правові повноваження орендарів чітко визначені договорами
Данія	• ідентифікація кожної земельної ділянки відповідно до фактичного використання; • основою розрахунків мита служить ринкова вартість
Італія	• державна підтримка розвитку високоефективного сільськогосподарського землекористування; • свобода господарського земельної власності з метою перерозподілу на користь найбільш ефективних правовласників; • законодавчо встановлений розрахунок максимального розміру орендної плати
Нідерланди	• законодавчо встановлений максимальний розмір орендної плати; • створення інтегрованої інформаційної системи з управління земельними ресурсами
США	• збереження цільового використання земельних ділянок, складності переведення земель з однієї категорії в іншу; • наявність автоматизованої системи багаточільового кадастру на основі кодованих даних по вихідній ділянці землі («парцелі»)
Фінляндія	• суворі ієрархія кадастрових служб і їх повноважень; • національна земельна служба (землі поза населеними пунктами); • регіональні офіси із землевпорядкування; • муніципальні кадастрові служби (землі муніципалітетів)
Франція	• частково регульований господарський оборот земельної власності з метою перерозподілу на користь найбільш ефективних правовласників; • надання допомоги потенційним орендарям: підбір земельної ділянки, надання пільг по кредитуванню; • вимогливість до професійних якостей потенційних орендарів: досвід роботи в аграрному секторі, наявність стартового капіталу

Аналізуючи дані таблиці 2.1 можна виділити фактори раціонального землекористування, а також сукупність умов, що його забезпечують. Хоча на раціональне землекористування впливає безліч факторів, проте для подальшого аналізу розподілимо їх на дві групи: *керовані і некеровані*. В якості критерію виступає можливість впливу з боку суб'єктів землекористування (*фізичні та юридичні особи, органи муніципальної та регіональної влади*).

До керованих факторів раціонального землекористування відносяться:

- **антропогенні**: позитивні і негативні наслідки людської діяльності;
- **технологічні**: існуючі і застосовувані методи, технології використання земельних ресурсів; підходи і методи управління землекористуванням.

Некеровані фактори:

- ▶ **економічні**: поточне економічне становище країни і світової спільноти;
- ▶ **політичні**: яку проводить земельну політику держава;
- ▶ **природно-кліматичні**: умови клімату, ландшафт, якість ґрунтового покриву і т.д.;
- ▶ **соціальні**: рівень життя населення, наявність / відсутність соціальної напруженості, якість трудових ресурсів і т.д.

Для досягнення раціонального землекористування необхідно забезпечити виконання *трьох груп умов*, які можна позначити як **інституційні, інформаційні та організаційні**.

Інституційні умови виконуються при існуванні стійких земельних відносин та системи землекористування. Земельні відносини виражають суспільні відносини між органами державної влади, органами місцевого самоврядування, юридичними особами, громадянами з приводу володіння, користування і розпорядження землями, а також з приводу державного управління земельними ресурсами.

Земельні відносини включають в себе такі найважливіші елементи:

- ✚ форми власності на землю (приватна, державна, муніципальна, громадська і т. п.);
- ✚ відносини господарського використання землі;
- ✚ форми управління земельними ресурсами (*система політичних, соціально-економічних, правових і адміністративних заходів, спрямованих на організацію їх використання*);
- ✚ способи і методи регулювання земельних відносин.

Інформаційні умови виконуються при наявності систематизованої постійно оновлюваної бази даних із земельних ресурсах, що формується на основі державного кадастрового обліку. Земельний кадастр створюється і ведеться з метою інформаційного забезпечення:

- ◆ державного і муніципального управління земельними ресурсами;
- ◆ державного контролю за використанням та охороною земель;
- ◆ заходів, спрямованих на збереження і підвищення родючості земель;
- ◆ державної реєстрації прав на нерухоме майно та угод з ним;
- ◆ землеустрою;
- ◆ економічної оцінки земель та обліку вартості землі у складі природних ресурсів;
- ◆ встановлення обґрунтованої плати за землею;
- ◆ іншої, пов'язаної з володінням, користуванням і розпорядженням земельними ділянками, діяльності.

Організаційні умови виконуються при існуванні справедливої системи оплати, що стягується з землекористувачів, за володіння та користування земельними ресурсами. За допомогою оцінки вартості землекористування, ставок орендної плати та земельного податку державні, регіональні та муніципальні органи управління прагнуть вирішити економічні та екологічні завдання: підвищити зацікавленість суб'єктів у ефективному землекористуванні, сформувати додаткові фінансові джерела для відтворення родючості землі.

Регулювання керованих факторів владними структурами та адаптація до некерованих з метою виконання інституційних, інформаційних та організаційних умов дозволить досягти раціонального землекористування відповідної території.

Структура і форми землекористування в зарубіжних країнах не залишаються незмінними – відбувається зміна власників, дроблення або укрупнення земельних наділів. У цьому процесі поєднується дія ринкових механізмів з державним втручанням. Коливання цін, перехід менш ефективно використовуваних земельних ділянок до інших власників визначається кон'юнктурними чинниками; в той же час держава регулює (*в більшій чи меншій мірі в залежності від країни*) орендні відносини, контролює використання землі, дотримання соціальних та екологічних інтересів.

У федеральних країнах система регулювання земельних відношенні значно різноманітніша, так як багато питань землекористування віддані під юрисдикцію окремих територій. У всіх країнах є спеціальні державні, громадські або приватні (Франція) структури, що займаються питаннями регулювання і управління земельними ресурсами, деякі держави мають спеціалізовані суди для вирішення земельних спорів (Німеччина).

Можна виділити *два підходи до формування державного управління земельними ресурсами* – адміністративний та економічний (*в основному через систему податків*). Зазвичай обидва ці методи застосовуються в комбінації. Природно, звичайно, що в кожній державі склалася своя система державного регулювання – з більш жорстким і централізованим контролем в Європі і в Японії і більш ліберальним і децентралізованим в США. Однак в будь-якій розвиненій країні такий державний контроль щодо збереження земель є невід'ємним елементом земельної політики.

У більшості розвинених країн застосовується практика *зонування земель та планування їх, регулювання використання та землевідведення*, з існуванням відповідного законодавства, спрямованого насамперед *на обмеження виведення земель з сільськогосподарського обороту*. Продаж або інша переведення сільгоспугідь на несільськогосподарські цілі майже всюди вимагає спеціального дозволу і в багатьох випадках жорстко лімітується.

Як правило, в адміністративно-управлінському плануванні земельна політика здійснюється на трьох рівнях:

1. *На рівні держави* в цілому формулюється земельна політика щодо збереження сільськогосподарського земельного фонду. Причому іноді мова йде не тільки про сільськогосподарські землі, а й в цілому про сільські райони, не даючи проникнення

туди міської забудови і промисловості, з метою збереження природи і охорони навколишнього середовища, особливо якщо мова йде про історичні ландшафти, що тепер набуває особливої значущості.

2. *Другий рівень – регіональний.* На цьому рівні складаються зазвичай карти (плани) і зони землекористування, плани трансформації угідь, ув'язка загальнодержавної земельної політики з регіональними умовами.

3. *Районний або муніципальний рівень.* На цьому рівні проводиться картування земель на місцевості, відведення земель, дотримання правил щодо захисту сільгоспугідь.

Потрібно сказати, що така загальна трирівнева система далеко не однакова в різних країнах. Так, в США основна частина формулювання земельної політики йде на рівні штатів, а в інших країнах всі рішення районних і муніципальних властей підлягають затвердженню на більш високому рівні. Але в цілому такий механізм поділу відповідальності створює умови для проведення єдиної земельної політики.

У всіх цивілізованих державах фундаментальною основою організації управління земельними ресурсами є державне регулювання правовідносин на землю, хоча принципи, форми і підходи до правового вирішення цієї проблеми в різних країнах істотно різняться.

Зокрема, у ФРН право на існування мають всі форми власності на землю, хоча в приватній власності перебуває більше 90% земель. Німецьке земельне право встановлює законодавче регулювання обороту земель сільськогосподарського призначення та лісового фонду, що передбачає заборону на дроблення лісових і сільськогосподарських ділянок, їх відчуження зі зміною цільового призначення та забезпечує розвиток високоефективного агропромислового виробництва в інтересах суспільства. Сільгоспвиробникам надається пріоритетне право на придбання сільськогосподарських угідь в порівнянні з особами, які не зайнятими в сільському господарстві. Крім того, в Німеччині законодавчо встановлені умови договору оренди сільськогосподарських земель. Особливу увагу при цьому приділено контролю за раціональним використанням земель, неприпустимістю введення обмежень їх господарського обороту з метою перерозподілу між «ефективними власниками прав», виконанням землевласниками правових зобов'язань, в тому числі по податкових платежах, для чого функціонують спеціальні сільськогосподарські суди.

Аналогічні умови з продажу земель сільськогосподарського призначення у власність виключно під цілі розвитку сільгоспвиробництва та професійні вимоги до власників земель діють *в Швеції, Франції, Італії, Іспанії, Норвегії.*

Крім того, у *Франції* держава регулює придбання земельних ділянок, що надходять на ринок з метою подальшого перепродажу, що сприяє консолідації земель та збереження сільськогосподарського використання земель. З метою запобігання спекуляції землею (особливо в приміських зонах) діють високі податки на прибуток від ранніх продажів сільськогосподарських ділянок.

В *Італії* державний контроль за земельним оборотом зводиться до можливості

примусової здачі в оренду (продажу) ділянки більш ефективним користувачам, якщо фермер не забезпечує ведення господарства належним чином (*включаючи підтримання родючості землі і використання за цільовим призначенням*), що забезпечує ефективне сільськогосподарське використання землі. Існують обмеження на придбання землі у власність іноземними особами в прикордонних зонах, що забезпечує національну безпеку країни.

Введені жорсткі умови цільового використання земель різних категорій, в тому числі екологічного характеру, які визначаються з урахуванням зонування землекористування відповідних територій, санкції за порушення встановлених правил землекористування.

У *Данії*, де переважають невеликі фермерські господарства сімейного типу, законодавчо встановлений максимальний розмір землекористування: наприклад, при перевищенні 150 га дозвіл на укрупнення землекористування дається тільки в разі, якщо фермер доведе, що йому необхідна додаткова земля для використання органічних добрив, і якщо не один з сусідніх фермерів не має пріоритетних прав на покупку. Існує вимога постійного проживання в межах землекористування, як для власника, так і для орендаря.

Офіційний дозвіл на розділення землекористування видається тільки, якщо створювані в результаті його розділення розглядаються як життєздатні.

Деякі інші принципи регулювання земельних відносин існують в штаті Новий Південний Уельс (*Австралія*), де акцент в правовідносинах на землю зміщений до прав на володіння нею, що обмежується штатом, як умовами цільового використання, так і формами дозволеного земельного обороту, термінами володіння, сервітуту та обтяженнями, порядком вилучення для державних потреб.

У *Новій Зеландії* потрібно офіційний дозвіл на укладення угод з купівлі або оренді більше 2 га сільськогосподарських земель.

Особливо виділяється практика вирішення питання про власність на землю в Китаї, де в процесі економічного реформування хоча і була продекларована можливість отримання землі у власність, але переважаючою формою регулювання земельних відносин є оренда. При цьому законодавчо встановлена як форма приватної власності лише колективна власність на землю сільгосппризначення селян, які проживають в селах, провінціях і об'єднаних в сільськогосподарські кооперативи; землі ж міст залишаються в державній власності.

2.1.3. Інформаційне забезпечення управління земельними ресурсами

Незважаючи на те, що переважна більшість країн характеризується значною різноманітністю економічних і географічних умов, загальні вимоги до підтримання ефективного функціонування земельного банку у них є: ***це обов'язкова державна реєстрація земельних угод і прав на землю.***

Хоча в світовій практиці при формуванні *системи управління земельними ресурсами, крім регулювання правовідносин на землю, традиційно займає центральне місце і ведення земельного кадастру та формування кадастрової оцінки земель, що також дає уявлення про організацію управління землею в зарубіжних країнах.*

Земельний кадастр, який в даний час ведеться практично у всіх країнах світу, нерозривно пов'язаний з поняттями обліку, оцінки стану і використання земельних ресурсів, інженерної діяльності, екології, в своїй основі передбачає виділення і визначення однорідних за своїми властивостями об'єктів з описом їх територіальних меж з подальшим картографуванням та поданням кількісних і якісних характеристик. У понятті земельного кадастру превалюють аспекти «суспільного (громадського) опису, що містить дані щодо кількості, вартості власності – ділянок землі» або «суспільної, методично організованої інвентаризації нерухомості (нерухомого майна), заснованій на визначенні меж і графічному їх відображенні на карті, нерозривно пов'язаній з архівом, що містить дані про стан, прав і використання власності».

З поняттям земельного кадастру тісно пов'язаний термін «кадастрова зйомка», що означає зйомку меж ділянок нерухомої власності. *Поняття кадастру включає також систему даних, необхідних для оподаткування земельних ділянок та реєстрації юридичних прав на нерухоме майно.*

У ряді країн поряд з терміном «кадастр» широко використовуються також терміни «регістр (реєстр) власності» і «земельний реєстр». Регістр власності, як правило, містить основну інформацію про нерухомість у вигляді реєстру власності та індексних карт, які в українській термінології мають назву кадастрових. *Земельний реєстр містить вичерпну інформацію про володіння і власників, а також про всі юридичні права на відповідну земельну ділянку.*

Останнім часом, з огляду на необхідність врахування різнобічної інформації, пов'язаної з нерухомістю, набув поширення термін «багатоцільовий кадастр», що використовується для позначення *комплексної багатофункціональної інформаційної системи*, в першу чергу по землі, яка об'єднує різні реєстри, реєстри і кадастри (наприклад, ґрунтів, видів землекористування, комунікацій, соціальної інформації та ін.).

Земельний кадастр в сучасному розумінні являє собою результат тривалого історичного процесу, починаючи з необхідності забезпечення збору податків в античні часи і закінчуючи сучасними автоматизованими системами обліку та реєстрації нерухомості на базі ГІС-технологій.

Ведення земельного кадастру в зарубіжних країнах характеризується своїми національними і територіальними особливостями, формами організації кадастрових робіт, структурами даних і своєрідними підходами до створення автоматизованих інформаційних систем, що реалізують функції обліку та реєстрації нерухомості.

2.1.4. Основні методи та інструменти адміністративного регулювання збереження сільськогосподарських угідь

Один з таких підходів – це планування використання земель. При цьому застосовуються різні терміни:

- ⊕ у Великобританії – «планування міської та сільської території»;
- ⊕ в ФРН – «впорядкування землекористування»;
- ⊕ у Франції – «землеустрій території»;
- ⊕ в США – «зонування».

Так, у *Франції* в процесі територіального планування відбувається зонування територій за типами землекористування з виділенням урбанізованих земель; земель, зайнятих лісами і заповідниками; зон спеціальної діяльності. Закон визначає порядок видачі дозволів на будівництво в зазначених зонах і контролю за ним.

У *Нідерландах*, де потрібне отримання дозволу па будь-яке будівництво і можлива експропріація угідь, якщо це необхідно для цілей розвитку територій.

Аналогічна ситуація спостерігається і в *Німеччині*, в *Бельгії* діє система територіальних планів, в *Данії* – система зонування. У *США* прийняті закони про встановлення урбанізованих сільськогосподарських та екологічних зон.

У *Бельгії* в 1962 р був прийнятий закон про планування, відповідно до якого на національній території виділяються зони для розміщення поселень, промисловості, сільського господарства та інших цілей. При цьому сільськогосподарські землі охороняються від експропріації для промислового і житлового будівництва. З 70-х років в цій країні посилені вимоги щодо передачі сільськогосподарських земель несільськогосподарських землекористувачам.

В *Італії* в 1966 р був прийнятий закон про так звані «зелені плани», відповідно до яких виділяють зони сільськогосподарських земель для вирощування певних культур в залежності від їх якості і природних умов.

У *США* прийняті закони про встановлення урбанізованих сільськогосподарських та екологічних зон землекористування. Використання землі власниками має строго відповідати правовим режимом зон, хоча і регулюється по-різному. У США при порушеннях цього типу землекористування діє система штрафів.

У *Шотландії*, власник, який порушив встановлений тип землекористування при зонуванні, позбавляється землі, яка може бути вилучена в адміністративному порядку.

Одним з інструментів такої земельної політики є картування земель, з точним позначенням можливості використання ділянки землі і прив'язки цих карт на місцевості. Зокрема, така політика наводиться в *Нідерландах*, де в кожній провінції складається карта земель. При цьому виділяються для кожного виду землекористування окремі види діяльності, із заборонаю будь-яких інших. Так, наприклад, в сільськогосподарських зонах заборонена житлова і промислова забудова.

На землях, позначених на карті, як сільськогосподарські, заборонено будь-яке будівництво, окрім будівель, безпосередньо пов'язаних з сільським господарством. Така

політика, природно, обмежує права земельного власника, не даючи йому можливості альтернативних видів використання землі. Аналогічним чином діє і система землекористування в Бельгії, де по кожному району затверджені плани землекористування, і на сільськогосподарських землях можуть зводитися лише споруди, прямо пов'язані з фермами. У Данії також існує закон, за яким по країні проведено виділення земель під різні види користування, і особливо виділені сільськогосподарські землі, які жодним чином не можна використовувати ні під житлові, ні під промислові забудови. В кожному окремому випадку для зведення несільськогосподарських будівель або зміни характеру використання землі повинно бути отримано спеціальний дозвіл. Однак сільськогосподарські споруди можуть зводитися без всяких дозволів.

У **Франції** з 36 тис. Комун (*тобто низових адміністративних одиниць*) у 18 тис. вже проведено картування і складені плани зонування типів землекористування. На цих планах виділені сільськогосподарські зони, де дозволяється лише зведення сільськогосподарських будівель.

У **Великобританії** існує законодавство, яке забороняє самовільну зміну характеру землекористування. Також на кожен окрему зміну потрібен спеціальний дозвіл, який пов'язаний зі зміною характеру використання землі або відведення землі. Держава ставить собі за мету обмежити переведення сільгоспугідь на інші цілі, зокрема на житлові, маючи на увазі широко розвинену в країні систему проживання в сільській місцевості населення, що не зайнятого в сільському господарстві. З цієї метою застосовуються регіональні плани землекористування (за графствам) з конкретним виділенням зон з різними типами землекористування.

У **Німеччині** є одне з найбільш розвинених законодавств по землекористуванню, з урахуванням швидкого зростання попиту на землю і бажанням зберегти сільськогосподарський потенціал країни. Основою цієї політики є федеральний акт по використанню землі, виходячи з якого розроблені і прийняті відповідні акти по кожній з земель. Метою цього акту є підтримка традиційного сільськогосподарського виробника і збереження за ним його земель. При цьому під виробником розуміється селянське або фермерське господарство сільського типу, орієнтоване на ретельний обробіток земель і утримання обмеженого поголів'я худоби, щоб не порушувати екологічний баланс (рис. 2.1).

В цілому сільське господарство розглядається як одне з основних чинників з екологічної безпеки країни. Федеральний і земельні акти різко обмежують можливості переведення сільгоспугідь на інші види використання. В акті також закладені заходи з боротьби з обезлюдненням гірських і несприятливих для сільського господарства районів.

Безпосереднє складання планів землекористування і відведення землі здійснюється на місцевому муніципальному рівні. Загальні карти (плани) типів землекористування складаються на рівні земель, а конкретна прив'язка до місцевості – на муніципальному рівні.



Рисунок 2.1. Характеристика землевпорядної організації сільськогосподарського землекористування та земельних поліпшень в Німеччині [112]

Встановлюються окремі зони для сільськогосподарських типів землекористування, житлового будівництва, промислового рекреаційного (туризму і полювання) типу землекористування. Після виділення зон відповідних типів землекористування протягом п'яти років муніципалітет повинен скласти конкретну ув'язку на місцевості кожного землеволодіння, із зазначенням видів діяльності, типів будівель і т.д.

Можна певною мірою підсумувати практику такого адміністративного втручання держави в ринок землі з метою збереження сільгоспугідь (табл. 2.2).

Таблиця 2.2. Методи адміністративного регулювання щодо збереження сільгоспугідь [54]

Система заходів	Мета заходів	Країни
Виділення сільськогосподарських зон типів землекористування	Обмеження несільськогосподарського використання земель	Німеччина, Бельгія, Канада, Данія, США, Франція, Нова Зеландія, Нідерланди.
	Попередження небажаного поділу землекористувнь	США, Нова Зеландія
	Виділення земельних ділянок під невеликі несільськогосподарські споруди	США
Планування землекористування	Обмеження несільськогосподарського використання земель	Канада, США, Великобританія

Таким чином, при всій різноманітності заходів в цілому політики у розвинених країнах, є одна спільна основа – *збереження сільськогосподарських земель в умовах швидкої урбанізації та трансформації економіки*.

Крім адміністративних заходів широко поширені і економічні, фінансове стимулювання збереження земель сільськогосподарського використання. Основним інструментом тут є пільгове оподаткування сільськогосподарського землекористування в порівнянні із землекористуванням, житлової та промислової забудовою. Це загальноприйнятий підхід в розвинених країнах, причому практика коливається від повного звільнення сільськогосподарських підприємств від поземельного податку або податку на нерухомість до якоїсь форми пільгового режиму.

Таким чином, весь комплекс як адміністративних, так і фінансових заходів спрямований на збереження земель в сільськогосподарського використання і створення перешкоди на шляху переведення їх в інші види користування, якби діяв стихійний ринковий механізм.

У законодавстві багатьох країн містяться спеціальні норми, які зобов'язують землевласників використовувати сільськогосподарські землі найбільш раціонально. Цивільний кодекс Франції передбачає можливість вилучення земельних ділянок (з виплатою справедливої ціни) у власників, що не обробляють їх або допустили зниження їх родючих властивостей або завдали своїм використанням землі шкоду інтересам суспільства.

2.1.5. Основні напрями земельної політики з державного впливу на земельний ринок

У Франції протягом більше 30 років існує складна система контролю над земельним ринком. Закон вимагає дозволу влади при всякому акті купівлі-продажу землі або здачі її в оренду, тобто в разі зміни землекористувача. Акцент робиться саме на фактичному землекористуванні. Якщо ж, наприклад, власник землі змінюється, а орендар залишається тим же самим, то тоді дозвіл не потрібен. Якщо ж змінюється орендар, а власник залишається колишнім, то в цьому випадку навпаки, потрібен дозвіл.

При видачі дозволу виходять з *принципу – чи відповідає дана угода принципом збереження або створення, як сказано в законі «сімейній фермі з особистою відповідальністю»*. Як вимога для таких дозволів потрібна мінімальна площа землекористування. Цей мінімум встановлюється законом. Таке господарство повинно забезпечувати повну зайнятість як мінімум двох осіб і забезпечувати їм належний дохід. *Зараз середній мінімальний розмір становить 25 га*. Це середня цифра по всій країні, але з дозволу Міністерства сільського господарства встановлений регіональний коефіцієнт в 30% по відхиленню від цієї цифри. Верхня ж межа розміру господарства не встановлюється. Однак при збільшенні розмірів господарств, що виходять за два мінімальних (шляхом купівлі земельної ділянки або її оренди), фермер повинен отримати

дозвіл влади. Аналогічний дозвіл потрібний, якщо ферма розміром в 2 мінімальних розміри буде скорочуватися.

При організації нового землекористування фермерського господарства від фермера потрібен досвід роботи і відповідна кваліфікація, і при наявності декількох кандидатів на одну і ту ж ділянку землі перевага віддається найбільш кваліфікованому.

Купівля та оренда землі є найбільш поширеними способами передачі прав землеволодіння та землекористування, часто в сучасних умовах з метою укрупнення ферм і створення економічно більш стабільних господарств. Вони складають найважливіші елементи земельного ринку і як такі є об'єктом дії цивільного права та в багатьох, якщо не в більшості, випадках державного регулювання, причому останнє визначається як національною специфікою, так і більш загальними факторами, таким як землезабезпеченість і прагнення зберегти землю в життєздатних господарствах. З іншого боку, в аграрній політиці ряду розвинених країн, як уже вказувалося, проявляється тенденція з *боротьби зі створенням латифундій*, перешкоджанням концентрації в одних руках занадто великих масивів землі. Досить частою умовою для отримання прав оренди або купівлі є вимога, щоб орендар або покупець був місцевим жителем, мав професійну підготовку, досвід роботи і необхідний капітал для використання орендованої або земельної ділянки, що купується. З урахуванням міждержавних відмінностей законодавства і законотастосовчої практики можна розглянути за окремими країнами. Прикладом країни з найбільш розвиненим законодавством у цій галузі є *Данія*.

В цілому західне законодавство негативно ставиться до придбання земель юридичними особами. Їх можуть купувати лише фізичні особи, причому підпадають під певні, досить жорсткі обмеження. *Особливо це стосується Європи.* Це вимоги за спеціальною сільськогосподарською освітою, досвіду роботи, проживання в сільській місцевості, володіння відповідним капіталом для ведення сільського господарства. Весь сенс цього законодавства в тому, що земля повинна знаходитися в руках у ефективного земельного власника, як правило, в рамках сімейної ферми.

Закони також передбачають розташування або відстань між окремими ділянками з метою створення по можливості єдиних масивів, пов'язаних з необхідною інфраструктурою.

Законодавство обумовлює, що відстань між дорогами, що ведуть на ферму, не повинно бути більше 2 км. *Якщо на фермі є, кілька ділянок землі, то число їх не повинно перевищувати п'яти і вони не повинні бути на відстані від центральної садиби більше, ніж на 10-25 км.* Правда закон дозволяє робити виняток в окремих випадках, коли потрібні додаткові ділянки землі для вивезення і внесення гною. Однак для цього потрібен спеціальний дозвіл. І при покупці і при оренді для осіб, які хочуть придбати додаткову ділянку землі, вони повинні відповідати необхідним вимогам. Основні напрями земельної політики з державного впливу на земельний ринок приведено в таблиці 2.3.

Таблиця 2.3. Основні напрями земельної політики з державного впливу на земельний ринок [54]

Тип контролю	Основні цілі визначення земельного ринку	Країни
Регулювання покупки і оренди землі.	Для забезпечення придбання землі тільки кваліфікованими фермерами (рівень підготовки і досвіду, місце проживання, сільське господарство як основне джерело доходу і т. д.)	Данія, Німеччина, Японія
	Не допущення надмірної концентрації землі	Данія, Німеччина, Нова Зеландія, Швейцарія, Іспанія, Франція
	Не допущення надмірного дроблення ділянок землі	Данія, Німеччина, Ірландія, Італія, Японія, Португалія, Іспанія, Швейцарія, Нідерланди, Норвегія
	З метою утримання на місцях проживання кваліфікованих фермерів	Норвегія

Таким чином, більшість західних країн здійснює в достатній мірі щільний контроль над земельним ринком. У той же час є країни з набагато більш ліберальним режимом земельного ринку – мається на увазі продаж/покупка і оренда земельних ділянок, хоча і там існують обмеження щодо виведення сільськогосподарських земель з обороту, оподаткуванню, правом спадкування та інших факторів. Але земельний ринок там більш лібералізований. Тут позначаються як національні традиції, так і наявність земельних ресурсів.

Коротко про земельну політику щодо міських земель.

Світова практика показала, що формування і практична реалізація політики управління земельними ресурсами в рамках міських територій є найважливішою сферою діяльності муніципальної влади і створюваних ними виконавчих структур. У найбільш загальному вигляді суть цієї політики полягає в правильній постановці цілей регулювання землекористування та виборі ефективних засобів їх досягнення. Звичайно, кожна країна формує свій власний «пакет» цілей і засобів в залежності від її соціальних, економічних, політичних, правових, культурних та інших особливостей.

Разом з тим, **муніципальні органи влади різних країн ставлять основним пріоритетом економічного розвитку територій зростання дохідної бази міста.** Міські землі є основним інструментом муніципальної влади в підвищенні дохідної частини бюджету. Для цього використовуються економічні важелі, це:

✚ планування розвитку землекористування (складання планів розвитку землекористування та розподілу міських земель, розміщення комунікацій і т. д.);

✚ регулювання (зонування типів землекористування, регулювання будівництва і т.д.);

✚ фінансовий вплив (податкова і цінова політика міст).

Як видно, в умовах приватної власності на землю і засоби виробництва роль місцевих органів управління в розвитку економіки достатня велика і різноманітна. З усього цього різноманіття елементів регулювання міського землекористування в різних країнах можна виділити три основні типи земельної політики, що стосується функціонування і розвитку міста.

По-перше, це політика, що проводиться місцевою владою в умовах домінуючої муніципальної власності на землю і заснована на використанні переважно **орендних методів регулювання відносин землекористування**. Це досвід Фінляндії, Швейцарії, Канади, Індії та інших держав, де головними суб'єктами земельних відносин в цьому випадку є міські муніципалітети, на яких, як на найбільших власників та розпорядників землі, лежить основна відповідальність за справедливе і ефективне відведення земель в міських межах.

По-друге, політика, що реалізується при наявності досить вільного ринку міських земель і пов'язана з використанням менш жорстких інструментів регулювання земельних ресурсів (**ринкова ціна, податки**). Регулювання земельних відносин в Іспанії, Португалії, Греції, Кіпрі ґрунтується на залученні інвестицій в нерухомість (**політика відкритих дверей**), в тому числі іноземних, що позитивним чином впливає на економіку міст.

По-третє, земельна політика, яка може бути названа «змішаною», і комбінує елементи перших двох підходів. Таку політику проводять США, ФРН, Великобританія, Італія та інші держави.

2.2. Оцінка ефективності функціонального управління земельними ресурсами

2.2.1. Методологія оцінювання ефективності управління землекористуванням

Функціональне управління землекористуванням включає управління як доступом до земельних ресурсів, так і їх використанням. Точніше, «управління землекористуванням – це питання правил, процесів і структур, за допомогою яких приймаються рішення про доступ до земельних ресурсів і їх використання, способів, що застосовуються для реалізації і забезпечення виконання таких рішень, і шляхів управління конкуруючими інтересами в сфері землекористування» [21]. Виходячи з наведеного визначення, в дослідженні приділено увагу обома аспектам: доступу до земельних ресурсів (землеволодіння) і їх використання (землекористування та землеупорядкування).

Методологія оцінювання ефективності управління землекористуванням LGAF (Land Governance Assessment Framework – основи оцінки земельного управління), запропонована Міжнародним банком реконструкції та розвитку, включає п'ять основних блоків [195]:

1. Юридична та інституційна основа.

Ефективне управління землекористуванням, в ідеалі, вимагає юридичної та інституційної основи, яка визнає існуючі права на землю, дозволяє дешевше застосування і покращення використання цих прав, та інтегрується у реалістичну та прийнятну основу політики. У цьому розділі виділено шість показників (LGI), які допомагають виміряти розрив між поточною та ідеальною юридичною та інституційною основою. Перші чотири показники (LGI 1 – LGI 4) зосереджуються на визнанні, застосуванні та обмеженні наявних прав. Наступні два показники (LGI 5 – LGI 6) зосереджуються на чіткості інституційних повноважень та участі і рівності у земельній політиці.

2. Планування землекористування, менеджмент та оподаткування.

Ефективне управління вимагає положень щодо планування землекористування, управління (менеджменту) земельними ресурсами і оподаткування, які можна застосовувати і які базуються на широкому консенсусі. Ці положення щодо планування землекористування, управління земельними ресурсами повинні обґрунтовуватися громадськими інтересами (LGI 7 – LGI 9), тоді як оподаткування землі повинно бути прозорим і економічно обґрунтованим (LGI 10 – LGI 11).

3. Управління (менеджмент) державними землями.

Ефективне управління вимагає прозорого та підзвітного управління державними землями у громадських інтересах, включаючи процеси придбання та продажу землі державою. Важливо, аби державне володіння землею було обґрунтованим на основі суспільних благ (LGI 12), і щоб процедури примусового придбання були обґрунтованими (*наприклад, якщо результату співставлення не можливо досягнути шляхом приватного володіння чи коли приватне володіння, ймовірно, вестиме до наслідків, які матимуть негативний вплив на добробут громадськості загалом*), і застосовувалися лише чітко в суспільних цілях і належним чином регулювалися (LGI 13 – LGI 14). Важливо, аби передача прав на землю, що перебуває у державному володінні, була прозорою і чітко контролювалася (LGI 15).

4. Надання державою інформації про землю.

Ефективне управління вимагає, щоб системи інформації про землю надавали громадськості відповідну, точну і доступну інформацію про землю (LGI 16 – LGI 17), і щоб послуги з управління земельними ресурсами були доступними і сталими (LGI 18 – LGI 19).

5. Вирішення спорів та урегулювання конфліктів.

Дуже важливо, щоби існували фінансово доступні, чітко визначені, прозорі та об'єктивні механізми вирішення спорів (LGI 20), і щоби ці механізми були достатньо дієвими і забезпечували досить низький рівень невирішених конфліктів, з метою

уникнення впливу на продуктивність землекористування і загрози соціальній стабільності (LGI 21).

Базова методологія оцінки ефективності управління землекористуванням включає 21 показник, кожен з яких може включати від 2 до 6 вимірів, що відповідно формує загальну кількість вимірів.

Базові показники структури оцінки управління землекористуванням, описані вище, можна доповнити додатковими модулями показників. Одним з таких модулів, який на нашу думку, необхідно включити в загальну оцінку, стосується набуття прав на землю для цілей масштабного виробництва сільськогосподарської продукції чи містобудівних потреб. Такий підхід дозволяє комплексно оцінити загальну картину. Йдеться про розвиток законодавства і його реалізацію, практику, що застосовується у сфері користування земельними ресурсами різних форм власності та категорій [5].

Практичне застосування даної методики проводилось в багатьох країнах Близького Сходу, Африки, Південної Америки, що дозволило їм оцінити поточну ситуацію та значною мірою удосконалити свої підходи до управління землекористуванням. До числа європейських країн, де впроваджувалась методика LGAF увійшла Грузія, Молдавія, Україна та Хорватія.

Сутність ефективного управління землекористуванням реалізується в системі критеріїв та показників. На сьогодні немає єдиного інтегрального показника, який дозволяв би цілісно оцінити ефективність управління землекористуванням держави, оскільки в методологічному плані розробити такий показник доволі складно [169].

Для вирішення цього питання, ми скористаємось методикою LGAF (Основи оцінки земельного управління). Це методологія проведення оцінки управління землекористуванням, що була розроблена Світовим банком у відповідь на необхідність комплексного вирішення земельних питань. Вона враховує важливість ефективного управління (good governance) землекористування для скорочення бідності і складний характер земельної реформи, що вимагає особливих підходів.

Таке дослідження дозволяє країнам домогтися низки важливих результатів. ***По-перше***, сформувати власне бачення і визначити цілі в галузі управління землекористуванням. ***По-друге***, оцінити поточну ситуацію в країні, її сильні та слабкі сторони. І, ***по-третє***, розробити узгоджений план конкретних заходів для поліпшення системи управління землекористуванням і визначити засоби для моніторингу досягнутого прогресу.

Методика LGAF ґрунтується на комплексному та цілісному підході до оцінки системи управління землекористуванням. Вона охоплює питання, пов'язані з правовою та інституційною базою, плануванням землекористування, оподаткуванням, управлінням земельними ресурсами державної і комунальної власності, доступом до інформації про земельні ресурси, вирішенням спорів та розв'язанням конфліктів, а також управлінням великими масивами землі [5].

LGAF допомагає досягти згоди та визначити пріоритетні заходи щодо:

✚ сфер, у яких необхідно впроваджувати регуляторні або інституційні зміни, випробувати нові підходи та здійснювати втручання задля докорінного поліпшення системи управління землекористуванням;

✚ встановлення критеріїв для оцінювання дієвості цих заходів; (iii) виявлення обмежень в існуючих свідченнях/даних;

✚ допомагає запровадити структуру та процес систематичного моніторингу під час вдосконалення системи адміністрування земельних ресурсів [264].

LGAF була розроблена на основі методології PEFA (Public Expenditure and Financial Accountability – Державні витрати та фінансова підзвітність). Це система оцінювання ефективності фінансового управління, що була розроблена з огляду на те, що «ефективні інститути та системи управління державними фінансами грають важливу роль в підтримці реалізації політики національного розвитку і скорочення бідності» [270].

В методиці «Державні витрати та фінансова підзвітність» (PEFA) кожен вимір оформляється в окремій таблиці 2.4.

Таблиця 2.4. Структура та оціночна характеристика виміру ефективності управління землекористуванням

LGI-X, Вимір	Оцінка
Короткий опис виміру	A – Опис виміру – це найкращий варіант формування сценарію ефективного управління землекористуванням. B – Опис виміру – це, загалом, другий найкращий варіант досягнення ефективного управління землекористуванням. C – Опис виміру, загалом, мало чим спрямований на те, аби задовольнити критерії ефективного управління землекористуванням, однак робляться деякі спроби. D – Не робиться жодних спроб у цій сфері, які би вказували на ефективне управління землекористуванням.

У лівій її частині наводиться опис виміру, нижче пропонуються можливі варіанти оцінки рівня його ефективності **від A (найкращий) до D (найгірший)**. Таким чином, формуються **усі 80 вимірів оцінки ефективності управління землекористуванням**, які слід оцінювати шляхом встановлення найвідповіднішої відповіді із переліку наперед визначених альтернатив.

Однак, засноване на методичних засадах PEFA визначення ефективності управління землекористуванням не дає можливість оцінити її інтегрально. Для цього необхідно змінити матрицю нормативних оцінок шляхом переходу від показників методики LGAF в умовні індекси (табл. 2.5).

Таблиця 2.5. Матриця переходу від методики LGAF до індексного методу [39]

Метод PEFA	Індексний метод
A	1
B	0,75
C	0,5
D	0,25

Для обґрунтування діапазонів зміни інтегральної оцінки, ми пропонуємо використовувати наступну шкалу ранжування ефективності (табл. 2.6.), згідно з якою виділяють чотири рівні ефективності управління землекористуванням – високий, середній, низький та критичний. Кожному з цих рівнів відповідає свій діапазон оцінки.

Таблиця 2.6. Шкала ранжування ефективності управління землекористуванням [39]

<i>Рівень ефективності управління землекористуванням</i>	<i>Діапазон зміни інтегрованої оцінки ефективності</i>
Високий	$1,000 \geq \bar{I} \geq 0,751$
Середній	$0,750 \geq \bar{I} \geq 0,501$
Низький	$0,500 \geq \bar{I} \geq 0,251$
Критичний	$0,250 \geq \bar{I}$

Для розрахунку індикаторів ефективності управління використано адитивний метод агрегації, що полягає у розрахунку середньоарифметичного значення за формулою 2.1:

$$I_i = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^n q_i \quad (2.1)$$

де I_i – індикатор, що формує відповідний блок;

n – кількість показників;

q_i – нормалізовані значення вхідних показників.

Отже, індикатори є рівнозваженими середніми значень вимірів, а індекси категорій управління землекористуванням є рівнозваженими середніми значень індикаторів. Такий підхід, свого часу був застосований для визначення Індексу управління державними інвестиціями – PIMI [190].

2.2.2. Оцінка ефективності функціонального управління земельними ресурсами в Україні, Молдові та Грузії

Визначення індексу ефективності блоку «Юридична та інституційна основа» проводилось за індикаторами, що наведені в таблиці 2.7. Підставивши показники індикаторів, отримаємо наступне значення агрегованої ефективності «*Юридичної та інституційної основи*»:

$$I_{\text{юпп}} = \frac{1}{6} \times 0,600 + \frac{1}{6} \times 0,625 + \frac{1}{6} \times 0,417 + \frac{1}{6} \times 0,750 + \frac{1}{6} \times 0,500 + \frac{1}{6} \times 0,500 = 0,565$$

За результатами розрахунків можна зробити висновок, що ефективність цієї управлінської категорії характеризується «середнім» її рівнем. Як бачимо з таблиці 2.7, низькою ефективністю характеризується індекс «*Механізму визнання прав*». Також, підвищення потребує індекс «*Чіткості інституційних повноважень*» та «*Рівності і відсутності дискримінації у процесі прийняття рішень*». Щодо окремих вимірів, суттєвого покращення потребують заходи щодо індивідуалізації землеволодіння, уникнення неофіційних виплат при першій реєстрації земельних ділянок та прав на них,

а також можливості визнання претензій щодо власності у недокументованій формі доказів.

Таблиця 2.7. Визначення індексу ефективності блоку «Юридична та інституційна основа» [39]

ЮРИДИЧНА ТА ІНСТИТУЦІЙНА ОСНОВА	
Визнання континууму прав	I_{вкп} = 0,600
Права на володіння сільськими землями визнаються законом.	1,00
Права на володіння міськими землями визнаються законом.	0,75
Права міських груп визнаються на неофіційних ділянках.	0,50
Права міських груп визнаються на неофіційних ділянках.	0,50
Існують можливості для індивідуалізації землеволодіння, і до них є доступ.	0,25
Застосування прав	I_{зп} = 0,625
Більшість землеволодінь мають визначені межі, а права зареєстровані.	0,50
Індивідуальне майно у сільських місцевостях реєструється офіційно.	0,50
Індивідуальне майно у міських місцевостях реєструється офіційно.	0,75
Права жінок визнаються на практиці офіційною системою.	1,00
Режим співвласників забезпечує ефективне управління спільною власністю.	0,50
Надається компенсація за втрату прав у зв'язку зі змінами у користуванні землею.	0,50
Механізм визнання прав	I_{мвп} = 0,417
Для визнання претензій щодо власності приймаються недокументовані форми доказів.	0,25
Існує офіційне визнання довгострокового, неоскаржуваного володіння.	0,50
Вимога першої реєстрації не обмежується вимогою сплачувати офіційні виплати.	0,50
Перша реєстрація не веде до значних неофіційних виплат.	0,25
Формалізація міських житлових помешкань є обгрунтованою і доступною.	0,50
Існує ефективний та прозорий процес формалізації володіння.	0,50
Обмеження прав	I_{оп} = 0,750
Обмеження використання міських земель, володіння і передачі обгрунтовані.	0,75
Обмеження використання сільських земель, володіння і передачі обгрунтовані.	0,75
Чіткість інституційних повноважень	I_{чп} = 0,500
Формулювання політики, реалізація, арбітраж функціонують як відокремлені частини.	0,50
Обов'язки міністерств та агентств не перетинаються (горизонтальне співпадіння).	0,50
Адміністративне (вертикальне співпадіння).	0,50
Земельна інформація надається усім зацікавленими установам.	0,50
Рівність і відсутність дискримінації у процесі прийняття рішень	I_{рп} = 0,500
Земельна політика розробляється таким чином, аби залучати усіх учасників.	0,50
Земельна політика охоплює мету рівності, досягнення якої постійно контролюється.	0,50
Реалізація земельної політики визначається, співставляється з перевагами і забезпечується належними ресурсами.	0,50
Постійно ведеться звітність перед державою, що вказує на прогрес у реалізації політики.	0,50

Визначення індексу ефективності блоку «Планування землекористування, менеджменту і оподаткування» проводилось за даними таблиці 2.8.

Таблиця 2.8. Визначення індексу ефективності блоку «Планування землекористування, менеджменту і оподаткування» [39]

ПЛАНУВАННЯ ЗЕМЛЕКОРИСТУВАННЯ, МЕНЕДЖМЕНТ І ОПОДАТКУВАННЯ	
Транспарентність обмежень використання земель	I_{ТОЗ} = 0,438
У містах плани використання земель та зміни до цих планів базуються на внеску громадськості.	0,50
У сільській місцевості плани використання земель та зміни до цих планів базуються на внеску громадськості.	0,50
Громадськість отримує переваги від зміни дозволеного використання землі.	0,25
Швидкість зміни використання землі.	0,50
Ефективність процесу планування використання землі	I_{ЕПЗ} = 0,700
Планування землекористування ефективно контролює просторове розширення міста у найбільшому місті країни.	0,50
Планування землекористування ефективно контролює міську забудову у чотирьох найбільших містах країни.	0,75
Процеси планування спрямовані на те, аби впоратися з розростанням міст.	0,75
На сільських територіях дотримуються розмірів ділянок.	0,75
Плани використання для окремих класів сільських земель відповідають реальному використанню.	0,75
Швидкість і прогнозованість застосування обмеженого використання землі	I_{ОВЗ} = 0,625
Заяви на отримання дозволів на будівництво для житлових будівель доступні і ефективно розглядаються.	0,75
Час, необхідний для отримання дозволу на будівництво житлової будівлі, короткий.	0,50
Транспарентність земельної оцінки	I_{ТЗО} = 0,375
Існує чіткий процес оцінки майна.	0,25
Громадськість має доступ до оціночних відомостей.	0,50
Ефективність збору податків	I_{ЕЗП} = 0,563
Звільнення від сплати податків на майно обґрунтовані і прозорі.	0,50
Власники майна, які несуть відповідальність за сплату податку на майно, зазначені у податковій відомості.	0,50
Стягується податок на майно.	0,50
Прибутки від сплати податків на майно перевищують вартість процедури збору.	0,75

Підставивши показники індикаторів з таблиці, отримаємо наступне значення агрегованої ефективності «Планування землекористування, менеджмент і оподаткування»:

$$I_{\text{ПМО}} = \frac{1}{5} \times 0,438 + \frac{1}{5} \times 0,700 + \frac{1}{5} \times 0,625 + \frac{1}{5} \times 0,375 + \frac{1}{5} \times 0,563 = 0,540$$

Отже, провівши необхідні розрахунки, слід сказати, що дана управлінська категорія характеризується «середнім» рівнем ефективності. Як бачимо з таблиці 2.8, вкрай низьким за ефективністю являється індикатор «Транспарентності земельної оцінки», адже індекс знаходиться на найнижчому рівні в даній категорії. Також низькою ефективністю характеризується індикатор «Транспарентності обмежень використання земель». Щодо окремих вимірів, суттєвого покращення потребують заходи щодо отримання громадськістю переваг від зміни дозволеного використання

землі, а також складові транспарентної оцінки земель, а саме формування прозорого процесу оцінки майна та отримання доступу громадськості до оціночних відомостей.

Визначення індексу ефективності наступного блоку «*Управління (менеджменту) державними землями*» проводилось за даними таблиці 2.9.

Таблиця 2.9. Визначення індексу ефективності блоку «Управління (менеджменту) державними землями» [39]

УПРАВЛІННЯ (МЕНЕДЖМЕНТ) ДЕРЖАВНИМИ ЗЕМЛЯМИ	
Визначення державної землі	I_{ВДЗ} = 0,417
Право власності держави підтверджене.	0,25
Ведеться повний запис державних земель.	0,75
Відповідальність за управління державними землями однозначно визначена.	0,50
Є достатньо ресурсів для виконання зобов'язань щодо управління землями.	0,25
Громадськість має доступ до реєстру державних земель.	0,25
Ключова інформація щодо земельних концесій доступна для громадськості.	0,50
Обґрунтування процесів експропріації	I_{ОПЕ} = 1,000
Передача експропрійованих земель для приватних інтересів мінімальна.	1,00
Експропрійовані землі вчасно передаються для використання за призначенням.	1,00
Транспарентність та справедливість процедур експропріації	I_{ТСЕ} = 0,600
За експропріацію зареєстрованого майна виплачується компенсація.	0,50
Компенсація за експропріацію виплачується незалежно від реєстраційного статусу.	0,25
Експропрійовані власники отримують компенсацію негайно.	0,25
Для подання апеляцій проти експропріації є незалежні та доступні варіанти.	1,00
Вчасні рішення приймаються стосовно претензій щодо експропріації.	1,00
Транспарентність процесів менеджменту	I_{ТММ} = 0,583
Операції з державними землями ведуться відкрито і прозоро.	0,25
Збираються виплати за оренду державних земель.	1,00
Державна земля віддається в оренду і/чи продається за ринковими цінами.	0,50

Підставивши показники індикаторів з таблиці 2.9, отримаємо наступне значення агрегованої ефективності «Управління (менеджменту) державними землями»:

$$I_{МДЗ} = \frac{1}{4} \times 0,417 + \frac{1}{4} \times 1,000 + \frac{1}{4} \times 0,600 + \frac{1}{4} \times 0,583 = 0,650$$

Як бачимо, дана управлінська категорія характеризується «середнім» рівнем ефективності, а її індекс вищий від категорій «Юридична та інституційна основа» та «Планування землекористування, менеджмент і оподаткування». Такий стан речей пояснюється, в першу чергу, високим рівнем ефективності індикатора «*Обґрунтування процесів експропріації*». Інші два індикатори «*Транспарентність та справедливість процедур експропріації*» та «*Транспарентність процесів менеджменту*» характеризуються «середньою» ефективністю. І, насамкінець, індикатор «*Визначення державної землі*» знаходиться в діапазоні «низької» ефективності даної управлінської категорії. До основних проблемних показників (вимірів), які потребують підвищення ефективності відносяться заходи щодо підтвердження права державної власності на землю, наявності достатньої кількості ресурсів для виконання зобов'язань щодо управління землями, а також доступу громадськості до реєстру державних земель.

Також, проблемними залишаються відносини пов'язані із виплатами компенсацій за експропріацію земель та отриманням негайної компенсації власники експропрійованих земель.

В свою, чергу, визначення індексу ефективності блоку *«Надання державою інформації про землю»* проводилось за даними таблиці 2.10.

Таблиця 2.10. Визначення індексу ефективності блоку *«Надання державою інформації про землю»* [39]

НАДАННЯ ДЕРЖАВОЮ ІНФОРМАЦІЇ ПРО ЗЕМЛЮ	
Повнота реєстру	I_{пр} = 0,750
Позначення на карті чи створення схеми реєстрових записів є повним.	0,50
Важливі з економічного погляду приватні обтяження записуються.	1,00
Важливі з економічного погляду державні обмеження чи стягнення записуються.	1,00
У реєстрі можна легко вести пошук.	1,00
До записів у реєстрі легко отримати доступ.	0,50
Реакція на прохання отримання доступу до записів у реєстрі є вчасною.	0,50
Надійність записів	I_{нз} = 0,625
Стандарти обслуговування публікуються, і за їх дотриманням ведеться контроль.	0,75
Інформація у реєстрі/кадастрі оновлена.	0,50
Економічна доцільність і сталість	I_{дс} = 0,750
Вартість реєстрації передачі майна низька.	0,75
Реєстр є фінансово стабільним через сплату внесків.	0,50
Існує достатньо капіталовкладень у систему.	1,00
Транспарентність	I_{тр} = 0,750
Схема тарифів доступна для громадськості.	1,00
Неофіційні виплати не заохочуються.	0,50

Підставивши показники індикаторів, отримаємо наступне значення агрегованої ефективності *«Надання державою інформації про землю»*:

$$I_{нз} = \frac{1}{4} \times 0,750 + \frac{1}{4} \times 0,625 + \frac{1}{4} \times 0,750 + \frac{1}{4} \times 0,750 = 0,719$$

Дана управлінський блок має «середній» рівень ефективності, однак він являється найвищим серед усіх блоків. Це пояснюється розбудовою в Україні електронної системи земельного кадастру, що передбачає відкритість публічної кадастрової карти, а також можливості для надання адміністративних послуг.

Щодо визначення індексу ефективності блоку *«Вирішення спорів та урегулювання конфліктів»*, слід сказати, що його розрахунок проводився за двома індикаторами – *«Покладання відповідальності»* та *«Незначна кількість конфліктів, які потребують вирішення»* (табл. 2.11).

Підставивши показники індикаторів з таблиці 2.11, отримаємо наступне значення агрегованої ефективності *«Вирішення спорів та урегулювання конфліктів»*:

$$I_{вск} = \frac{1}{2} \times 0,563 + \frac{1}{2} \times 0,833 = 0,698$$

Таблиця 2.11. Визначення індексу ефективності категорії «Вирішення спорів та урегулювання конфліктів» [39]

ВИРІШЕННЯ СПОРІВ ТА УРЕГУЛЮВАННЯ КОНФЛІКТІВ	
Покладання відповідальності	I_{пв} = 0,563
Механізми вирішення спорів є доступними для громадськості.	0,50
Рішення, прийняті неофіційними чи місцевими системами вирішення спорів визнаються.	0,50
Обов'язки щодо урегулювання конфліктів чітко розписані.	0,50
Існує процедура подання апеляцій проти ухвал у спорах.	0,75
Незначна кількість конфліктів, які потребують вирішення	I_{кк} = 0,833
Земельні спори складають лише невеликий відсоток справ, які перебувають на розгляді юридичній системі.	0,75
Конфлікти в офіційній системі вирішуються вчасно.	0,75
Існує мало довготривалих земельних конфліктів (більше 5 років).	1,00

Як бачимо, цей показник характеризується «середньою» ефективністю, хоча один із його складових – *«Незначна кількість конфліктів, які потребують вирішення»* знаходиться в діапазоні «високої» ефективності. Отже, для підвищення рівня цієї управлінської функції необхідно, в першу чергу, вдосконалити індикатори складової *«Покладання відповідальності»*.

В свою чергу, розрахунок останнього блоку управлінської ефективності *«Набуття земельних прав»* проводився за даними таблиці 2.12.

Таблиця 2.12. Визначення індексу ефективності блоку «Набуття земельних прав» [39]

НАБУТТЯ ЗЕМЕЛЬНИХ ПРАВ	
Придбання земельних ділянок	I_{пзд} = 0,563
Більшість лісових земель нанесені на карту, а права зареєстровані.	0,50
Придбання землі викликає небагато конфліктів, і вони вирішуються ефективно і прозоро.	0,25
Обмеження щодо землекористування на сільських ділянках землі загалом можна визначити.	1,00
Державні установи, залучені до придбання землі, діють чітко і послідовно.	0,50
Інвестиції у землю	I_{із} = 0,538
Стимули для інвесторів – чіткі, прозорі та послідовні.	0,50
Механізми розподілу користі від інвестицій у сільське господарство застосовуються постійно і прозоро.	0,50
Переговори між власниками прав та інвесторами ведуться прямо і прозоро.	0,75
Від інвесторів вимагають інформації задля оцінки проектів, що стосуються державних/комунальних земель.	0,25
Для придбання державних/комунальних земель інвестори надають інформацію, яка доступна для громадськості.	0,50
Умови договорів щодо придбання землі чітко вказуватися, так, щоб переваги та ризики були спільними.	0,50
Тривалість процедури для отримання схвалення проекту.	0,75
Екологічні та соціальні застереження	I_{есз} = 0,600
Соціальні вимоги щодо інвестицій у сільське господарство чітко визначені і чітко реалізуються.	0,50

НАБУТТЯ ЗЕМЕЛЬНИХ ПРАВ	
Вимоги щодо захисту навколишнього середовища для інвестицій у сільське господарство чітко визначені і чітко реалізуються.	0,75
Наявні процедури економічно, екологічно і соціально корисних інвестицій.	0,25
Дотримання заходів застереження щодо інвестицій у сільське господарство перевіряється.	0,75
Існують процедури оскарження, якщо сільськогосподарські інвестори не дотримуються вимог.	0,75

Підставивши показники індикаторів з таблиці 2.12, отримаємо наступне значення агрегованої ефективності «*Набуття земельних прав*»:

$$I_{\text{нзп}} = \frac{1}{3} \times 0,563 + \frac{1}{3} \times 0,538 + \frac{1}{3} \times 0,600 = 0,567$$

Даний індекс ефективності складається з трьох індикаторів та характеризується «*середньою*» ефективністю управління. Як бачимо з таблиці 2.12, найбільш критичними напрямками, які потребують вдосконалення, пов'язані із придбання землі, та вирішенням конфліктів, що виникають з цього приводу у ефективний і прозорий спосіб. Важливим для підвищення ефективності є отримання від інвесторів інформації про проекти, що стосуються використання державних та комунальних земель, а також наявності процедур визначення та відбору інвестиційних проектів, які є вигідними в економічному, екологічному та соціальному плані.

Таким чином, провівши розрахунок усіх шести блоків, ми провели визначення інтегрального індексу ефективності управління землекористування. Підставивши відповідні показники індексів усіх шести блоків, ми отримали наступне значення інтегральної ефективності управління землекористуванням:

$$I_{\text{евз}} = \frac{1}{6} \times 0,565 + \frac{1}{6} \times 0,540 + \frac{1}{6} \times 0,650 + \frac{1}{6} \times 0,719 + \frac{1}{6} \times 0,698 + \frac{1}{6} \times 0,567 = 0,623$$

Отже, провівши усі необхідні розрахунки, ми встановили, що інтегральний індекс управління землекористуванням знаходиться в діапазоні «*середньої*» ефективності. Серед індексів системи управління землекористування найвище значення ефективності належить блоку «*Надання державою інформації про землю*», а найнижчий показник стосується блоку «*Планування землекористування, менеджмент і оподаткування*». Хоча усі вони знаходяться в діапазоні «середньої» ефективності. Оцінюючи рівень ефективності управління землекористування індексним методом, дозволило нам, поряд з визначенням його інтегрального індексу, отримати показники індикаторів кожного із блоків системи управління, які можуть бути використані для порівняльного аналізу з іншими країнами регіону.

Провівши необхідні розрахунки, ми здійснили порівняльну оцінку ефективності управління землекористування між Україною, Грузією та Молдовою (рис. 2.2). Як бачимо з рисунку, п'ять із шести найвищих індексів ефективності управління землекористування належать Грузії. В свою чергу, за блоком «*Надання державою інформації про землю*» найвищий індекс належить Молдові. Висновки та перспективи подальших досліджень. Отже, провівши усі необхідні розрахунки, ми встановили, що

найвищий інтегральний індекс ефективності управління землекористування у *Грузії* – **0,863**, що говорить про *«високу» ефективність цієї системи*. Трохи нижчий у *Молдові* – **0,712**. Він характеризується *«середньою» ефективністю*.



Рисунок 2.2. Графоаналітична модель порівняльної оцінки ефективності управління землекористування [39]

Україна ж серед цих трьох країн має найнижчий інтегральний індекс ефективності управління землекористування – **0,623**. Такий стан речей вимагає радикальних кроків у напрямку його підвищення, в першу чергу, у тих сферах, які характеризуються *«низькою» ефективністю*.

Аналіз зарубіжної практики управління земельними ресурсами показує, що у більшості країн якість землекористування визначається якістю інститутів власності та земельного кадастру (табл. 2.13).

На основі проведеного аналізу вдалося виділити фактори раціонального землекористування, а також сукупність умов, що його забезпечують дві групи: **керовані та некеровані**. Як критерій виступає можливість впливу з боку регіональних суб'єктів землекористування (фізичні та юридичні особи, органи муніципальної та регіональної влади).

До керованих факторів раціонального землекористування належать:

- ❖ антропогенний: позитивні та негативні наслідки людської діяльності;
- ❖ технологічний: існуючі та застосовувані методи, технології використання земельних ресурсів; підходи та методики управління землекористуванням.

Некеровані фактори:

- економічний: поточний економічний стан країни та світової спільноти;
- політичний: земельна політика, що проводиться державою;
- природно-кліматичний: умови клімату, ландшафт, якість ґрунтового покриву тощо;
- соціальний: рівень життя населення, наявність/відсутність соціальної напруженості, якість трудових ресурсів тощо.

Таблиця 2.13. Закордонний досвід управління земельними ресурсами

Країна	Особливості
Англія	• Вибagliвистість до професійних якостей потенційних орендарів: досвід роботи в аграрному секторі, наявність стартового капіталу • Змішана система фінансування діяльності кадастрових служб: близько 50 % необхідних коштів формується за рахунок виконання робіт, продажу картографічної продукції, надання платних послуг • Основним видом вартісної оцінки є ринкова вартість
Германія	• У приватній власності перебуває понад 90 % земель • Заборона на дроблення та зміну цільового призначення сільськогосподарських та лісових земель • Розвиток високоефективного агропромислового виробництва • Свобода господарського обороту земель з метою перерозподілу на користь найефективніших правовласників • Свобода правових повноважень орендарів
Данія	• Ідентифікація кожної земельної ділянки відповідно до дійсного використання • Основою розрахунків мит є ринкова вартість
Франція	• Свобода господарського обороту земель з метою перерозподілу на користь найбільш ефективних правовласників • Надання допомоги потенційним орендарям: підбір земельної ділянки, надання пільг із кредитування • Вимоги до професійних якостей потенційних орендарів: досвід роботи в аграрному секторі, наявність стартового капіталу

Для досягнення раціонального землекористування необхідно забезпечити виконання трьох груп умов, які можна позначити як інституційні, інформаційні та організаційні.

Інституційні умови виконуються за умови існування стійких земельних відносин. Земельні відносини виражають суспільні відносини між органами державної влади, органами місцевого самоврядування, юридичними особами, громадянами щодо володіння, користування та розпорядження землями, а також щодо державного управління земельними ресурсами.

Контрольні запитання до 2-го розділу.

1. Охарактеризуйте зарубіжний досвід функціонального управління земельними ресурсами.
2. Охарактеризуйте поняття та сутність земельної політики в зарубіжних країнах.
3. Приведіть аналіз зарубіжної практики управління земельними ресурсами.
4. Охарактеризуйте інформаційне забезпечення управління земельними ресурсами в зарубіжних країнах.
5. Охарактеризуйте основні методи та інструменти адміністративного регулювання збереження сільгоспугідь в зарубіжних країнах.
6. Охарактеризуйте основні напрями земельної політики з державного впливу на земельний ринок в зарубіжних країнах.

7. Охарактеризуйте оцінку ефективності функціонального управління земельними ресурсами в зарубіжних країнах.

8. Охарактеризуйте методологію оцінювання ефективності управління землекористуванням в зарубіжних країнах.

9. Охарактеризуйте оцінка ефективності функціонального управління земельними ресурсами в Україні, Молдові та Грузії.

РОЗДІЛ 3.

ОСНОВНІ ЗАСАДИ ЗЕМЕЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ В ГАЛУЗІ ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН ТА ВИКОРИСТАННЯ І ОХОРОНИ ЗЕМЕЛЬ

3.1. Основні стратегічні напрями земельної політики

Сьогодні, коли активно обговорюються стратегічні напрями розвитку економіки України, особливої актуальності набуває питання перетворення земельних ресурсів в потужний фактор впливу на економічне зростання і соціальні перетворення в країні. Оцінка ситуації, що склалася і аналіз теоретичних підходів українських вчених дозволяють зробити висновок, що нинішня земельна політика не направлена на захист земель від деградаційних процесів і слабо захищає права приватних власників. Огляд найбільш обговорюваних проблем в сфері земельних відносин за останні роки й аналіз основних позицій концептуальних програмних документів, в тому числі «Стратегія удосконалення механізму управління в сфері використання та охорони земель сільськогосподарського призначення державної власності та розпорядження ними» [110] і наукові праці з проблем земельної реформи [159; 160] та розвитку земельних відносин [149, 158] дозволяє виділити основні напрямки, на реалізацію яких повинна бути спрямована нова земельна політика. Вона може бути успішно реалізована тільки в разі, якщо буде змінена система управління земельними ресурсами та землекористуванням країни і поліпшені інструменти її реалізації. *Головними з них, які вимагають перетворень, є:*

- ✦ *економічні та екологічні відносини прав власності на землю та інші природні ресурси;*
- ✦ *планування використання і охорони земель (землекористування);*
- ✦ *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 багаточільовим інструментом, що забезпечує захист прав на землю, капіталізацію, екологізацію та соціалізацію землекористування, підтримку актуальної бази про всі об'єкти оподаткування і їх власників. *Адже, земля, людина, власність – три ключові поняття буття, що зачіпають всі сфери життя.*

В основі управління земельними ресурсами лежать системи розподілу ресурсів і володіння земельними ділянками як аграрною, природною та майновою нерухомістю, які забезпечують доступ до ресурсів, гарантії права володіння і стимули для прибуткового та сталого використання. Традиційні системи землеволодіння можуть включати в себе охоронювані права, але часто в Україні ці права належать державі.

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

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

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

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

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

Земельні ресурси – явище багатогранне, і його необхідно розглядати з різних позицій. Найбільш важливим питанням стає формування методології і методичних основ управління ними, з урахуванням як сучасних підходів до самих моделей управління земельними ресурсами та землекористуванням, так і міжнародного досвіду в даному питанні. Про важливість і складність управління земельними ресурсами та землекористуванням і неоднозначності результатів здійснюваної земельної реформи викладено у фундаментальному дослідженні «Земельна реформа в Україні: тенденції та наслідки у контексті якості життя і безпеки населення» [159; 160]. Де піднімається питання про необхідність формування нової земельної політики в Україні та підкреслюється, що основою існуючого положення є недооцінка і різке зниження ролі управління земельними ресурсами та землекористуванням в здійсненні земельної політики, втрата органами державної влади функцій планування і організації раціонального використання земель та їх охорони, особливо в сільській місцевості, вихід держави з сфери землеустрою.

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

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

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

Прийняття у 2020 р. закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо умов обігу земель сільськогосподарського призначення» [75] 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 [149].

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

На жаль, на сьогодні у нас так і не вироблена державна земельна політика, яка могла б вирішити зазначені вище проблеми. Є лише Указ президента України №722/2019 «Про Цілі сталого розвитку України на період до 2030 року» [99]. 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 іншій діяльності, і одночасно як про нерухоме майно з особливим правовим режимом. Аналіз показує, що конкретизація норм в земельному, природоохоронному та галузевому (лісовому, водному, аграрному) законодавстві вкрай не узгоджена, а іноді і просто суперечлива, що не раз говориться у різних наукових дослідженнях. Це, безсумнівно, створює проблеми у визначенні правового режиму всіх об'єктів та підвищення ефективності економічних відносин прав власності на землю.

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

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

Деградація земель – 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 [284].

До первинних факторів, що визначають режим землекористування, зазвичай відносять клімат, рослинність, рельєф місцевості і доступність води, а економічна ситуація впливає на управлінські рішення, в тому числі на час і спосіб здійснення змін. Інституційні чинники часто історично визначаються багаторічними культурними нормами, а також під впливом політичних і економічних рішень. У розумінні впливу інституційних факторів вирішальне значення мають права власності і володіння. В цілому, зміна режимів землекористування, яка призводить до деградації земель, а пов'язана з нею втрата земельних функцій обумовлені безліччю елементів, що взаємодіють на всіх рівнях від місцевого до глобального [218]. Тому одним із основних напрямів стратегії земельної політики є **зменшення деградації земель**.

3.2. Нейтралізація деградації земель

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

Україна є 44 за площею материкової території країною Світу. У той же час за площею орних земель (32,5 млн. га) – вона посідає 9 місце, поступаючись лише таким країнам як Індія (156,5 млн. га), США (152,3 млн. га), Росія (123,1 млн. га), Китай (119,0 млн. га), Бразилія (80,0 млн. га), Австралія (46,1 млн. га), Канада (43,6 млн. га), та Нігерія (34,0 млн. га). - а за рівнем розораності її земель (53,9%) – займає одне з перших місць у Світі [211]. Площа деградованих та малопродуктивних орних земель в Україні перевищує 6,5 млн. га (20 % площі ріллі). Щорічно від ерозії втрачається 300 – 600 млн. т ґрунту. Із продуктами ерозії виноситься 10 – 15 млн. т гумусу, 0,3 – 0,9 – азоту, 700 – 900 – фосфору, 6 – 12 млн. т калію, що значно більше, ніж вноситься з добривами [47].

Залежно від ступеня прояву деградаційних процесів зниження урожаю сільськогосподарських культур може складати від 10-20 % до 30-50 %, а **збитки лише через недоотримання продукції становлять понад 20 млрд. грн./рік** [44]. Для досягнення оптимальної лісистості території України, яка визначена у 20% [68], за її сучасного рівня (близько 16%) необхідно збільшити площу лісів на понад 2,4 млн. га

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

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

В таблиці 3.1 приведено дані поширення деградаційних процесів в Україні.

Таблиця 3.1. Поширеність деградаційних процесів в Україні

Види деградованих земель	Площа земель, підданих впливу тис. га	% від загальної площі країни	Джерело інформації
Дефляційно небезпечні землі (с/г угіддя)	13284,2	22,0	Дані Державного земельного кадастру щодо якісного стану земель станом на 01.01.1996»)
Землі (с/г угіддя), піддані водній ерозії	19360,4	32,1	---//---
Землі (с/г угіддя), піддані сумісній дії водної та вітрової ерозії	2056,2	3,4	---//---
Землі (с/г угіддя) з кислими ґрунтами	10692,0	17,7	---//---
Землі (с/г угіддя) з засоленими ґрунтами	1710,0	2,8	---//---
Землі (с/г угіддя) з солонцюватими ґрунтами	2250,1	3,7	---//---
Землі (с/г угіддя) з солонцевими комплексами	574,7	0,9	---//---
Землі (с/г угіддя) осолоділі	137,9	0,2	---//---
Землі (с/г угіддя) перезволожені	1852,1	3,1	---//---
Землі (с/г угіддя) заболочені	1778,4	9,9	---//---
Землі (с/г угіддя) кам'яністі	574,8	0,9	---//---
Землі, що піддані зсувам	213,5	0,4	Дані Держгеонадра за 2012 рік
Землі над породами, що здатні до карстування, у тому числі під 27092 од. карстопроявів	44817,0	74,3	Дані Держгеонадра за 2012 рік
Забруднені землі (с/г угіддя), які не використовуються у с/г виробництві	124,5	0,2	Дані Державного земельного кадастру (форма 6-зем станом на 01.01.2013)
Землі, що перебувають у стані консервації	6,9	0,01	Дані Державного земельного кадастру (форма 6-зем станом на 01.01.2013)
Підтоплені землі	7480,0	12,4	Дані Держгеонадра за 2012 рік
Порушенні землі	153,5	0,3	Дані Державного земельного кадастру (форма 6-зем станом на 01.01.2013)

Дані Державного земельного кадастру щодо якісного стану земель («Характеристика сільськогосподарських угідь за механічним складом ґрунтів та ознаках, що впливають на їх родючість, станом на 01.01.1996») датовані більше 17 років

тому і були опрацьовані переважно за результатами суцільного ґрунтового обстеження ґрунтів, що проводилося ще у 1957 – 1961 роках.

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

Дані щодо забруднених сільськогосподарських угідь, які не використовуються у сільськогосподарському виробництві, порушених земель та земель, що перебувають у стані консервації, отримувалися щорічно до 2016 р. у рамках ведення Державного земельного кадастру (форми державної статистичної звітності 6-зем) і використовувалися для прийняття управлінських рішень. Станом на 2021 р. така звітність не ведеться (*протягом 2017-2021 рр.*).

В таблиці 3.2 приведені дані тенденції змін забруднених сільськогосподарських угідь, порушених земель та земель, що перебувають у стані консервації.

Таблиця 3.2. Тенденції змін забруднених сільськогосподарських угідь, порушених земель та земель, що перебувають у стані консервації

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

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

Дані щодо підтоплення територій, поширеності зсувних процесів та карстопроявів в розрізі України щорічно отримуються Держгеонадра і можуть використовуватися для періодичного прийняття управлінських рішень.

В табл. 3.3 приведено дані поширення небезпечних екзогенних геологічних процесів на території України.

На рис. 1.1, 1.2 і 1.3 приведено поширення зсувів, карстопроявів та підтоплення на території України.

Таблиця 3.3. Поширення небезпечних екзогенних геологічних процесів на території України

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

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

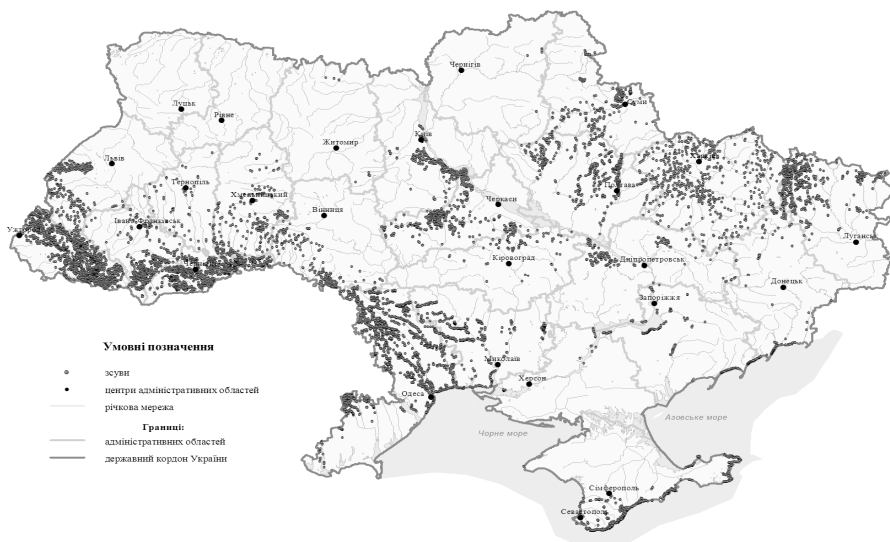


Рисунок 3.1. Поширення зсувів на території України

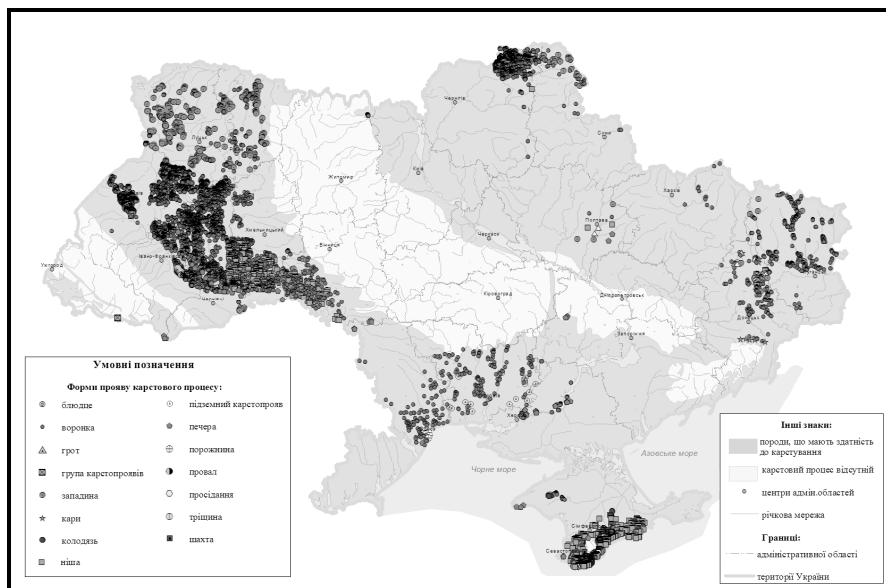


Рисунок 3.2. Поширення карстопоясів на території України

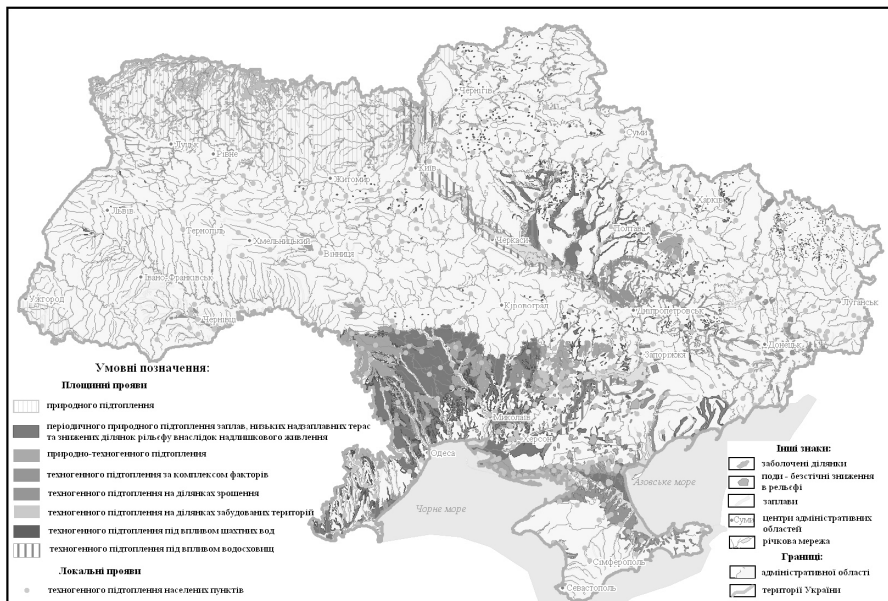


Рисунок 3.3. Поширення підтоплення на території України

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

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

Серед даних, які отримуються за результатами агрохімічної паспортизації, найбільш визначальними для оцінки стану ґрунтів є дані щодо вмісту та балансу гумусу, що є одним із основних факторів, які впливають на рівень родючості ґрунтів і урожайності сільськогосподарських культур. Протягом 5-ти турів (1986-2010 рр.) вміст гумусу в ґрунтах України зменшився на 0,22 % в абсолютних одиницях і складає на даний час 3,14 % (рис. 3.4 і 3.5). Таким чином протягом останніх 25 років ґрунти України щорічно втрачали близько 0,01 % гумусу або 250 кілограм на гектар. Відповідно, за 25 років запаси гумусу в орному шарі ґрунту (0-20 см) зменшилися на 5500 кг/га.

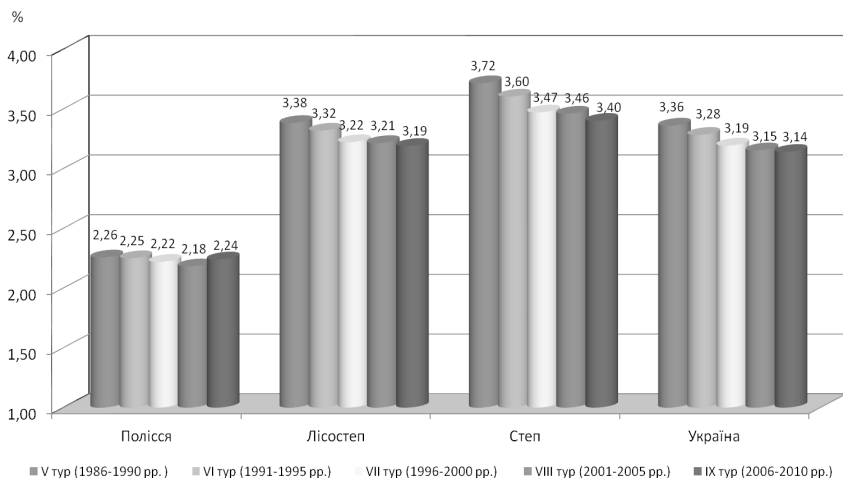


Рисунок 3.4. Зміна вмісту гумусу у ґрунтах України за 25-річний період

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

Результати аналізування даних умісту гумусу в ґрунтах України за 2015–2018 рр. та 2019 році свідчать, що зниження вмісту гумусу продовжується як в цілому по країні, так і в розрізі природно-кліматичних зон [55]. **Так, у 2015 році баланс гумусу становив**

мінус 0,3 т/га, 2016 – мінус 0,16 т/га, 2017 – мінус 0,24 т/га, 2018 – мінус 0,2 т/га та у 2019 році – мінус 0,14.

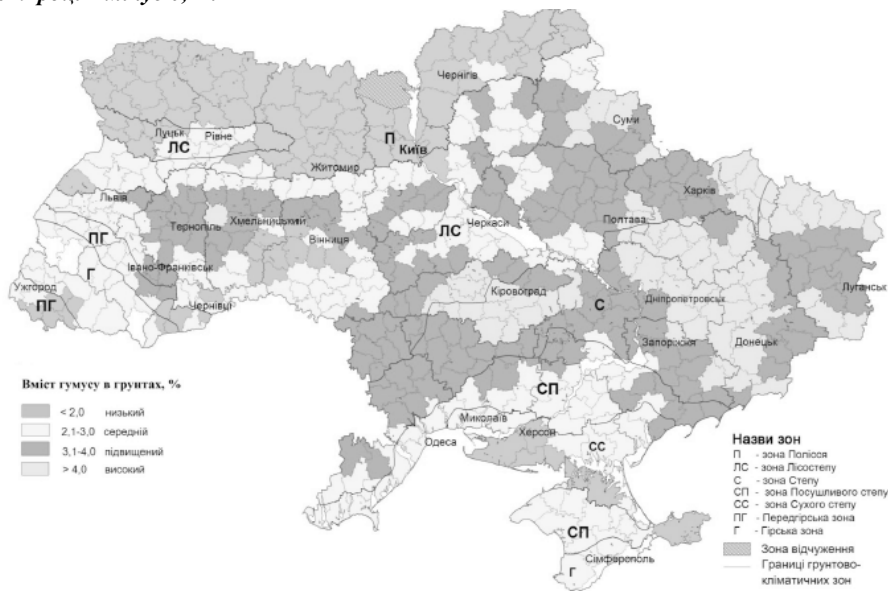


Рисунок 3.5. Картограма ґрунтів України за вмістом гумусу

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

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

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

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

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

Нейтралізація деградації земель (НДЗ) – це нова парадигма в управлінні деградацією земель, введена з метою зупинити поточну втрату здорових земель в результаті нестійких методів їх освоєння та управління ними. Це поняття визначається як *«стан, при якому кількість здорових і продуктивних земельних ресурсів, необхідних для підтримки екосистемних послуг, залишається стабільним або підвищується в заданих тимчасових і просторових рамках»* [294]. Метою нейтралізації деградації земель є підтримка бази земельних ресурсів для безперервного забезпечення екосистемних послуг, таких як, продукти харчування та регулювання водних ресурсів та клімату, а також для підвищення стійкості земельних ресурсів та біотит, що від них залежить.

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

Наукова концептуальна основа для нейтралізації деградації земель [261] забезпечує наукову базу для планування, реалізації та моніторингу нейтралізації деградації земель. В її розробці була задіяна група експертів в рамках Механізму взаємодії науки і політики (МНП) Конвенції Організації Об'єднаних Націй по боротьбі з опустелюванням (КБО ООН), з подальшим рецензуванням з боку технічних експертів і політиків. Дана основа повинна стати сполучною ланкою між баченням і практичною реалізацією нейтралізації деградації земель, визначивши концепцію НДЗ з точки зору оперативної діяльності.

У концептуальній основі сформульовані наступні цілі нейтралізації деградації земель, які повинні бути базовою основою для формування земельної політики у сфері боротьби з деградацією земель в Україні [277]:

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

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

- пошук варіантів взаємодії при роботі над іншими екологічними завданнями;
- заохочення практик відповідального управління земельними ресурсами.

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

3.3. Приведення інституції власності на землю до конституційних вимог

Згідно статті 13 Конституції України [35] *«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 в цілому і для кожного члена суспільства зокрема.

Враховуючи, що згідно статті 80 Земельного кодексу України, суб'єктами власності на землю на правах приватної власності є громадяни та юридичні особи, комунальної власності – територіальні громади, які його реалізують через органи місцевого самоврядування, державної власності – держава, яка реалізує його через відповідні органи державної влади [20].

Разом з тим, територіальні громади та органи виконавчої влади не є безпосередніми суб'єктами використання земель. Такими суб'єктами для земель державної і комунальної власності є державні і комунальні підприємства, які сьогодні використовують землю на праві постійного користування. Для забезпечення принципу «рівності всіх форм власності» розглянемо концептуальну модель економіко-правового змісту власності на землю (рис. 3.6) [145].

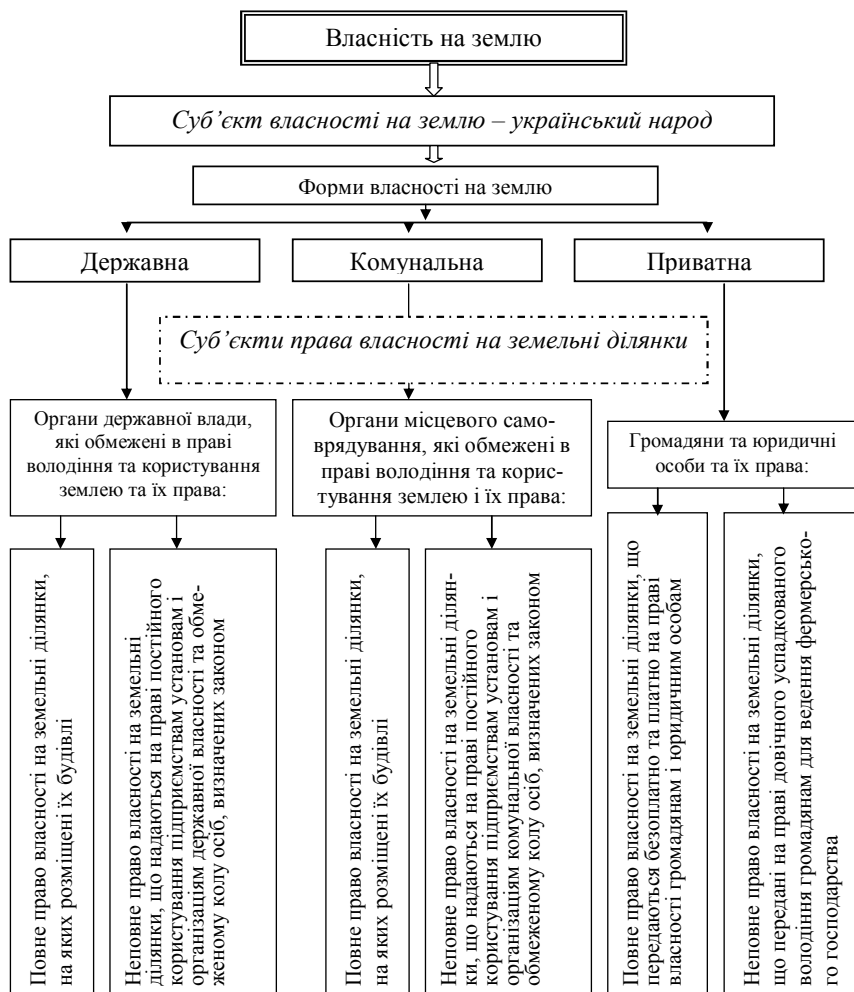


Рисунок 3.6. Логічно-змістовна концептуальна модель економіко-правового змісту власності на землю в Україні

В даний час не існує чіткого економічного розмежування між власністю українського народу і державною власністю на землю та інші природні ресурси. До власності українського народу і державної чи комунальної форми власності відносять землю та інші природні ресурси, що знаходяться в господарському обороті. Для реалізації концептуальних положень економіко-правового змісту власності на землю, була розроблена концептуальна модель системи форм власності на землю в Україні

(рис. 3.7), яка у теоретичному і прикладному аспекті повинна включати низку різновидів прав власності.



Рисунок 3.7. Концептуальна модель системи форм власності на землю в Україні

Запропоновані *засади базуються на економічній теорії, яка вивчає різні права власності*, зокрема:

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

Ці основні види прав власності в різних країнах співіснують у різних поєднаннях. Однак, для України є важливим в економіко-правовому аспекті чіткіше розмежувати і надати необхідний статус суспільній, державній та комунальній власності [145].

Як видно із рисунка 3.7, пропонується вести поняття «*суспільної власності*», «*державної власності*» для держаних підприємств і установ та «*комунальної власності*» для комунальних підприємств і установ. Їх введення дозволить підвищити ефективність (табл. 3.4). Як показують дані таблиці 3.4 введення «*державної власності*» для держаних підприємств і установ та «*комунальної власності*» для комунальних підприємств і установ підвищує їх ефективність відповідно із 49% та 28% до 92%.

Таблиця 3.4. Оцінка існуючої ефективності форм власності на землю за складом видів прав [28]

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

Таким чином, українська системи відносин прав власності на землю потребує удосконалення у контексті економічних, екологічних, соціальних та правових відносин щодо земельних та інших природних ресурсів. Напрями удосконалення, що приведені у розробленій концептуальній моделі системи форм власності на землю в Україні (рис. 3.7) [145].

Досліджуючи можливості інституції власності на землю, необхідно відштовхуватися від поглядів тих економістів, які вважають, що громадський порядок вимагає не тільки інституціалізованих прав власності, а й стійкості інституцій: економічні агенти повинні мати можливість їх зрозуміти, усвідомити і вибудувати свої дії відповідно до них. В іншому випадку безперервна зміна правил гри призведе до хаосу і руйнації соціальної основи існування соціуму. «Ефективні інституції та інститути управління земельними ресурсами і землекористуванням в короткостроковому періоді повинні мати властивість стабільності (жорсткості), а в довгостроковому періоді – властивість адаптивності (гнучкості). Вони повинні постійно еволюціонувати під впливом глобальних тенденцій, а також з урахуванням національних особливостей. При цьому система інституційних обмежень відповідальна за досягнення короткострокових цілей, а система мотивації – довгострокових» [58].

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

Таким чином, різноманітність форм власності на землю вимагає глибокого наукового осмислення необхідних змін в конкретних процесах і напрямках розвитку

землекористування. Не осмисливши такі зміни в теоретичному плані, не можна знайти вірні практичні рішення реалізації власності на землю.

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

Набуло актуальності питання переходу від поділу земель за категоріями до територіального їх зонування за типами (підтипами) землекористування [135; 153]. Зонування земель за типами (підтипами) землекористування дасть змогу скоротити строк землепорядного процесу щодо оформлення надання земельних ділянок із земель державної або комунальної власності із 8,5 місяців до 2,5 місяців і приватної земельної ділянки до 1□5 робочих днів та зменшити трансакційні витрати на 14 млрд грн, за вартості одного робочого дня 12 тис. грн і розроблення близько 100 тис. проєктів землеустрою в рік.

Питання про скасування категорій земель є одним з ключових питань управління земельними ресурсами та землекористуванням. Проте, скасування інституту категорій щодо тих земель, які використовуються, можуть або повинні бути використані, наприклад, в сільському господарстві щоб не завдати шкоди його розвитку, вимагає формування відповідних передумов. Зокрема, необхідно визначити і документально зафіксувати межі особливо цінних сільськогосподарських земель та природно-заповідного фонду і внести їх до земельного кадастру. Також, слід розробити землепорядні регламенти, що встановлюють обмеження і обов'язки землевласника з використання і охорони земель в залежності від їх поточного стану. Це далеко не повний перелік питань, але і його досить, щоб зрозуміти, на скільки недешевими будуть такі роботи. Проте, на нашу думку, сільськогосподарські землі втрачені державою як об'єкт управління; відповідні управлінські практики та інститути зруйновані. Утвердження точки зору на землю як об'єкт ринкового обороту, а також ресурс розширення житлового і промислового будівництва дозволило державі відійти від змістовної земельної політики в аграрній сфері та галузі розвитку сільських територій. Незважаючи на відмінності в поглядах щодо конкретних форм і механізмів залучення землі в ринковий оборот, всі єдині у визнанні необхідності формування нових підходів до управління земельними ресурсами та землекористуванням, а відповідно і регулювання земельного ринку [149].

3.5. Розвиток територіально-просторового планування землекористування

Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо планування використання земель» внесено зміни у Закон України «Про землеустрій»

[87], якими визначено, що «Особливим видом документації є документація із землеустрою, яка одночасно є містобудівною документацією, – комплексні плани просторового розвитку територій територіальних громад», а містобудівна документація, є одночасно документацією із землеустрою [96]. Отже, в Україні надана перевага містобудівному плануванню по відношенню землевпорядного, яке за своєю суттю в основному базується на ландшафтному підході і вирішує більшість безпекових проблем життєдіяльності людей. **Відповідно, постає питання, що таке територіально-просторове планування використання земель яким воно має бути та місце і роль науки і освіти в його розвитку?**

В таблиці 3.5 приведені наші дослідження тезаурусного каркасу напрямів розвитку територіального планування землекористування і територій у світовій практиці.

Таблиця 3.5. Тезаурусний каркас напрямів розвитку територіального планування землекористування і територій у світовій практиці

Мовні фрейми та категорії	Згадування в Google, тис.
Територіальне планування землекористування	526
Spatial planning of land use	129000
Територіальне планування територій	5760
Spatial planning of the territory	34000
Територіально-просторове планування землекористування	57,6
Territorial and spatial planning of land use	38300
Територіально-просторове планування територій	298
Territorial and spatial planning of the territory	11500
Навчальні програми «Територіальне планування землекористування»	1440
Training programs «Territorial planning of land use»	335000
Навчальні програми «Територіальне планування територій»	2670
Training programs « Spatial planning of the territory»	846

Примітка: Google (гу г) – назва однієї з найпотужніших пошукових систем у Всесвітній мережі Інтернет.

Як свідчать дані таблиці 3.5 у світовій практиці термін територіальне планування землекористування вживається майже в 4 рази частіше (129 млн) ніж територіальне планування територій (34 млн). В той же час в Україні територіальне планування землекористування вживається більш як у 10 разів менше (0,5 млн) ніж територіальне планування територій (5,8 млн). Аналогічна ситуація із навчальними програмами з територіального планування землекористування.

Як тільки вийшов у світ в 1997 р Європейський Компендіум [32] вперше була здійснена спроба комплексного порівняння систем територіально-просторового планування різних країн Європи. Запропонована в ньому типологія, стала чимось на зразок орієнтира для подальших досліджень, які прагнуть пояснити тенденції в розвитку територіально-просторового планування в Європі, тобто зміни в підходах і ступеня конвергенції або дивергенції систем планування в контексті європеїзації. На основі цих критеріїв була запропонована типологія, за якою поділяються країни-члени ЄС (на той

момент 15 країн) на 4 групи, чи культури, традиції, стилі планування: традиція урбанізму, управління землекористуванням, регіонально-економічний підхід, всеосяжний комплексний підхід. Їх короткі характеристики представлені в таблиці 3.6.

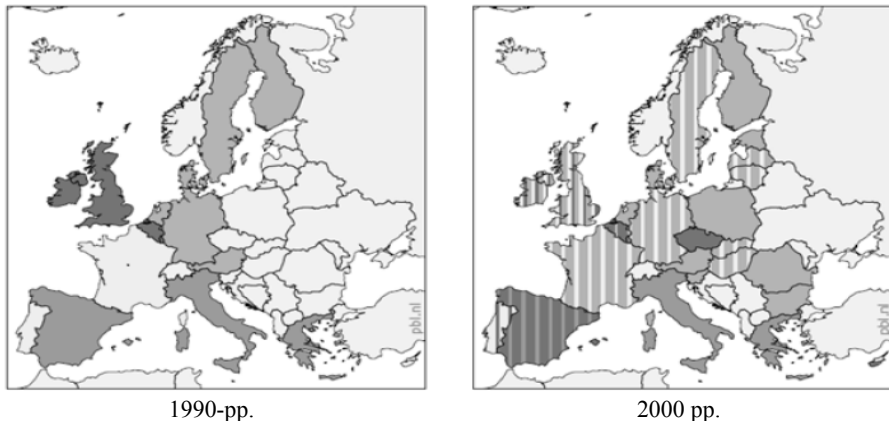
Таблиця 3.6. Критерії класифікації систем територіально-просторового планування країн-членів ЄС

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

Ці традиції були розроблені як «ідеальні типи», щодо яких порівнюється реальний стан справ в державах-членах [256]. Європейські системи територіально-просторового планування не можна сприймати як статичні, набори формальних правил і принципів прийнятих дій. Навпаки, вони можуть пристосовуватися, підлаштовуватися і бути динамічними конструкціями [274]. Тому відзначимо два основних підходи до розуміння

систем планування: *по-перше*, системи в принципі адаптовані і можуть реагувати на зовнішні проблеми; *по-друге*, правова і адміністративна структура не повністю визначають планувальну діяльність, а лише встановлюють межі, в яких може відбуватися практика планування.

Оскільки чітких меж між групами в класифікації немає, то з часом можливий перехід країн з однієї групи в іншу, що і сталося в дійсності. Це наочно ілюструється на рисунку 3.8, де показані зміни за 1990-і і 2000-і рр. в традиціях територіально-просторового планування в ЄС. В розвитку переважає комплексний всеосязний підхід з базовою основою на земельні та інші природні ресурси.



Традиції планування

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

Рисунок 3.8. Зміни в традиціях територіально-просторового планування землекористування і територій в ЄС і Україні.

Джерело: доопрацьовано з використанням джерела [200].

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

3.6. 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 [154]:

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

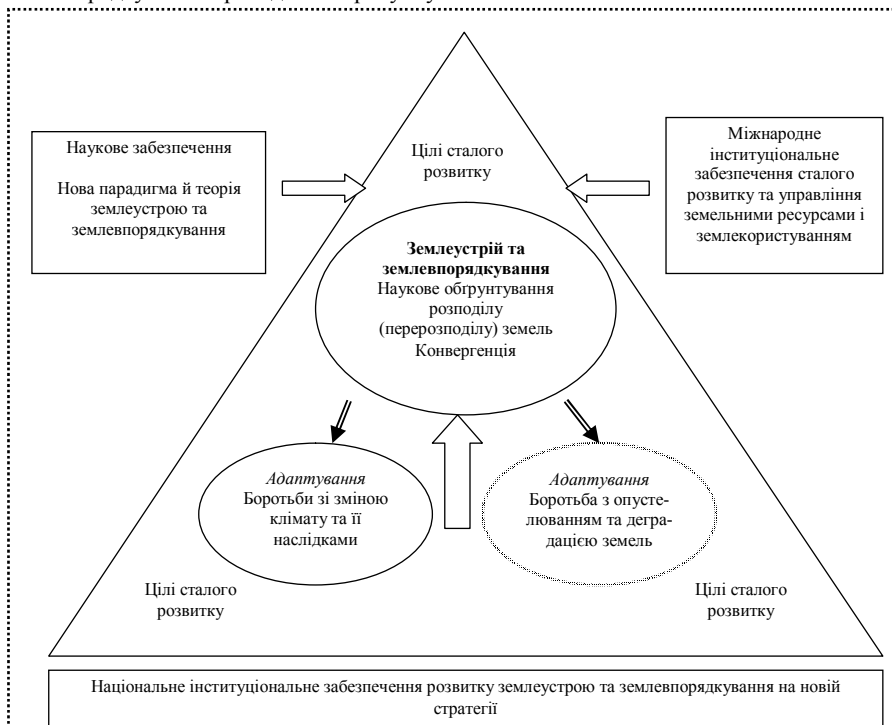
Це обумовлює вироблення нового розуміння значення і ролі землевпорядкування та землеустрою у розвитку економіки країни. В 2019 році указом Президента України були затверджені цілі сталого розвитку України на період до 2030 року [99]. Серед основних цілей, які мають відношення до розвитку землеустрою та землевпорядкування, зазначена: **ціль 2** – подолання голоду, досягнення продовольчої безпеки, поліпшення харчування і сприяння сталому розвитку сільського господарства; **ціль 13** – вжиття невідкладних заходів щодо боротьби зі зміною клімату та її наслідками та **ціль 15** – захист та відновлення екосистем суші та сприяння їх раціональному використанню, раціональне лісокористування, боротьба з опустелюванням, припинення і повернення назад (розвертання) процесу деградації земель та зупинка процесу втрати біорізноманіття.

Отже, доктрина впровадження в Україні сталого розвитку, і особливо розвитку **сталого (збалансованого) землекористування** шляхом здійснення землеустрою та землевпорядкування потребує переосмислення. Серед причин такого висновку науковці праці [28; 114; 118; 135; 158], які відзначають нездатність національних інституцій попереджувати та, тим більше, запобігати еколого-економічним кризам землекористування; обмеженість системи землевпорядкування у забезпеченні запитів гравців економіки землекористування і земельної політики; ігнорування низки суттєвої інформації, що породжує національні, регіональні та місцеві проблеми асиметрії інформації та багато іншого.

Майбутню модель розвитку системи землеустрою та землевпорядкування ми пов'язуємо з прерогативою запитів до них від національних, регіональних та місцевих інституцій, що забезпечуватимуть реалізацію сталого розвитку в Україні, і особливо сталого (збалансованого) землекористування. На наше переконання саме запити інституцій **сталого розвитку в цілому, та розвитку сталого (збалансованого)**

землекористування зокрема, визначатимуть нову, та головне – прийнятну світовим і національним середовищем, методологічну та організаційну базу побудови системи землеустрою та землевпорядкування і їх широкого впровадження.

Сприйняття ідей сталого розвитку в національних середовищах є ефектом інституціональної правонаступності – одним із головних теоретичних досягнень інституційної теорії і може слугувати неформальною інституційною основою переходу на новий етап побудови **національної системи землеустрою та землевпорядкування** на засадах новітньої інституціонально-поведінкової теорії. Зокрема, розвиток системи на нових принципах, визначатиме і побудову національних інституціональних основ розвитку землеустрою та землевпорядкування й розробку нової науково-теоретичної платформи в сучасних умовах. В основі такої наукової платформи має бути парадигма землеустрою та землевпорядкування щодо ринково-орієнтованої моделі земельного устрою України та її регіонів і економіки сталого розвитку землекористування. Інституціональне забезпечення синергетичної моделі розвитку землеустрою та землевпорядкування приведено на рисунку 3.9.



Рисунку 3.9. Інституціональне забезпечення синергетичної моделі розвитку системи землевпорядкування на засадах цілей сталого розвитку України

3.7. Модернізація системи управління земельними ресурсами та землекористуванням

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

Згідно керівних положень ООН із земельних питань (1996 році) [170], управління земельними ресурсами (land administration) являє собою – «процеси визначення, реєстрації та поширення інформації про право власності на землю, її вартості та використання при реалізації політики раціонального використання земельних ресурсів». Подібне розуміння забезпечує, серед іншого, безпеку землеволодіння, ринок нерухомого майна, планування і контроль землекористування, оподаткування землі і управління природними ресурсами. Оскільки головним завданням систем управління земельними ресурсами є забезпечення безпечної власності на землю, можна припустити, що економічний ефект від власності на землю є синонімом економічного ефекту від хорошого управління земельними ресурсами та землекористуванням. Управління земельними ресурсами при цьому розглядається як частина земельної політики держави.

Під земельною політикою (land policy) розуміється «система для визначення, як повинна використовуватися і охоронятися земля, щоб вирішити соціальні та економічні завдання» [170]. Незважаючи на різноманітність конкретних механізмів земельної політики, в більшості країн вона спрямована на досягнення рівного доступу громадян до земельних ресурсів, ефективне землекористування, відповідальне державне управління, дотримання екологічних вимог, економічний розвиток, зниження рівня бідності. Щоб створити основу для стійкого розвитку, земельна політика повинна спиратися на достовірну інформацію про права на нерухоме майно, її вартості та господарському використанні. Очевидно, що управління земельними ресурсами само по собі не є кінцевою метою, а створює умови для реалізації політики землекористування на різних рівнях територіального управління. Важливість земельної політики держави обумовлена такими шістьма основними положеннями [170]:

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

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

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

Важливість земельної політики держави, на думку іноземних вчених і спеціалістів [170] обумовлена наступними моментами:

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

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

Необхідність державного регулювання земельних відносин та адміністрування режиму землекористування в ринковій економіці обумовлена низкою причин. Найважливішою серед них є стратегічна значущість земельних ресурсів для країни. Саме вона перетворює земельну політику в одне з найважливіших напрямів економічної політики держави. Слід виділити і соціально-економічну значимість земельного фактора в реалізації національних і суспільно значущих проектів (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 [9]. Вони спрямовані на:

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

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

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

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

В існуючих умовах, на наш погляд, найважливішими критеріями регулювання земельних відносин та землекористування стають, *по-перше*, пошук оптимального співвідношення економічних та землевпорядно-правових методів регулювання і адміністрування, виходячи з оптимізації співвідношення поточного і довгострокового ефекту; *по-друге*, забезпечення безпеки населення в цілому, тому що при переході до ринкових відносин населення, в основній своїй масі, виявляється програшною стороною в сфері земельних відносин. Це проявляється в тому, що через невисокі доходи воно не здатне конкурувати на земельному ринку, але зобов'язане платити чималі податки на землю. Орієнтація місцевої влади тільки на земельні аукціони і багатих покупців, з яких можна витягти найбільші вигоди, не прийнятна в сучасних умовах тому що: по-перше, існує великий ризик нанесення шкоди всій економіці країни; по-друге, влада в першу чергу повинна захищати інтереси населення в цілому. З вищевикладеним тісно пов'язаний *третій* критерій регулювання – пошук механізмів мінімізації збитків населенню у зв'язку з переходом до ринкових відносин в сфері земельних відносин, визначення напрямків і джерел як компенсації негативних наслідків, так і їх попередження. Вибір конкретних форм мінімізації шкоди залежить значною мірою від сили дії дестабілізуючих факторів в даній сфері. Зокрема, це не адаптованість 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 [9]:

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, оцінки 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 вверху» [118] на принципах рекомендованих ООН.

Враховуючи, що станом на 2021 р. земельна політика не направлена на захист земель, а також не забезпечує захист права власників, капіталізацію, екологізацію та соціалізацію землекористування тощо, тому основними напрямками стратегії розвитку земельної політики в Україні до 2030 року з врахуванням принципів рекомендованих ООН вбачаємо у: зменшенні деградаційних процесів земель; приведенні інституції власності на землю до конституційних вимог; переході від поділу земель за категоріями до територіального їх зонування за типами (підтипами) землекористування; переході на нову парадигму розвитку землевпорядкування і землеустрою та відновлення ролі держави у їх здійсненні; модернізації системи управління земельними ресурсами та землекористуванням. Також, враховуючи низьку ефективність прав державної та комунальної власності на землю у порівнянні із приватною, пропонується власність українського народу на землю узаконити як суспільну власність на землі загального використання (під річками, вулицями, площами і т.д.), а право державної та комунальної власності – трансформувати із права постійного користування у право державної та комунальної власності держав із повним пучком прав для державних та комунальних підприємств. Крім того, пропонується перейти з розподілом (перерозподілом) земель за їх категоріями до зонування земель за типами (підтипами) землекористування залежно від придатності земель та цінності інших придатних ресурсів. Зазначимо, що розвиток землевпорядкування та землеустрою повинен бути побудований на новій парадигмі

відносин, що пов'язані із сталим розвитком та сталим (збалансованим) землекористуванням на принципах рекомендованих ООН. Система управління земельними ресурсами та землекористуванням має бути реформована у багатофункціональну (багатоцільову) систему управління «зверху вниз» та «знизу вверху» з врахуванням принципів рекомендованих ООН.

Контрольні запитання 3-го до розділу.

1. Охарактеризуйте основні засади земельної політики в галузі земельних відносин та використання і охорони земель.
2. Охарактеризуйте основні стратегічні напрями земельної політики.
3. Охарактеризуйте сутність земельної політики щодо нейтралізації деградації земель.
4. Охарактеризуйте сутність земельної політики приведення інституції власності на землю до конституційних вимог.
5. Охарактеризуйте сутність земельної політики переходу від поділу земель за категоріями до територіального їх зонування за типами (підтипами) землекористування.
6. Охарактеризуйте сутність земельної політики щодо розвитку територіально-просторового планування землекористування.
7. Охарактеризуйте сутність земельної політики щодо переходу на нову парадигму розвитку землевпорядкування і землеустрою та відновлення ролі держави у їх здійсненні.
8. Охарактеризуйте сутність земельної політики щодо модернізації системи управління земельними ресурсами та землекористуванням.

РОЗДІЛ 4.

ОСНОВНІ ПОЛОЖЕННЯ КОНЦЕПЦІЇ СУЧАСНОГО УПРАВЛІННЯ ЗЕМЕЛЬНИМИ РЕСУРСАМИ ТА ЗЕМЛЕКОРИСТУВАННЯМ

4.1. Засади модернізації сучасного управління земельними ресурсами та землекористуванням

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

Ця рушійна сила продовжує набирати потужність на світовому і національному рівнях. Напередодні конференції «Ріо + 20», через два десятиліття після переломного Саміту Землі, що пройшов в 1992 році в Ріо-де-Жанейро, в Конвенції по боротьбі з опустелюванням Секретаріату Організації Об'єднаних Націй була представлена амбітна програма з досягнення нейтрального рівня з точки зору деградації земельних ресурсів до 2030 р. [296]. Порядок денний Організації Об'єднаних Націй в галузі сталого розвитку на період до 2030 року, прийнята в 2015 році, містить ряд цілей сталого розвитку (*цілей управління розвитком (ЦУР)*), що сприяють більш доцільному використанню земельних ресурсів, регулювання та планування. Зокрема, цілі управління розвитком [225] приділяють велику увагу необхідності розширення перетворюють управлінських практик і спрямована на «захист, відновлення та сприяння відповідальному використанню наземних екосистем, відповідальне управління лісами, боротьбу з опустелюванням, зупинку і усунення наслідків деградації земель, а також припинення втрати біологічного різноманіття» [301]. Підстав сумніватися в тому, що планета досягне критичної точки в результаті застосовуваних способів використання наших земельних ресурсів та управління ними, дуже мало. Попит на ці ресурси буде тільки зростати. Стале (збалансоване) землекористування в рівній мірі стосується як забезпечення захисту і підтримання потенціалу земель для майбутніх поколінь, так і надання соціальних та економічних можливостей сьогодні. Дотримання балансу залишиться постійним завданням для XXI століття.

Згідно статті 1 закону України «Про землеустрій» в редакції 2003 р. [87] *стале землекористування* – це форма та відповідні до неї методи використання земель, що

забезпечують оптимальні параметри екологічних і соціально-економічних функцій територій. Разом з тим, змінами до цієї статті у 2015 р. було визначено, що **стале землекористування** – це використання земель, що визначається тривалим користуванням земельною ділянкою без зміни її цільового призначення, погіршення її якісних характеристик та забезпечує оптимальні параметри екологічних і соціально-економічних функцій територій. Отже, поняття **«стале землекористування»** було звужено від територіального розуміння до земельної ділянки. Проте, 17 червня цього року набрав чинності Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо планування використання земель» [74], яким введено у документації із землеустрою поняття **«комплексні плани просторового розвитку територій територіальних громад»**. Згідно статті 1 закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» [96] *«комплексний план просторового розвитку території територіальної громади як одночасно містобудівна документація на місцевому рівні та документація із землеустрою, визначає планувальну організацію, функціональне призначення території, основні принципи і напрями ... охорони земель та інших компонентів навколишнього природного середовища, формування екомережі, ...»*. В цьому зв'язку, виникає необхідність не тільки повернення до раніше законодавчо визначеного поняття сталого землекористування але і формування нової парадигми (**нового світоглядного сприйняття суспільством і фаховою спільнотою**) управління земельними ресурсами та землекористуванням.

Парадигма управління – це одночасно сама теорія управління зі своїми поняттями і концептуальна схема постановки проблем і їх вирішення, панівна в науці управління. **Парадигма управління** – це модель, відповідно до якої здійснюється управління різними суб'єктами. **Парадигма управління** визначається соціально-економічним розвитком суспільства і змінюється в міру цього розвитку (табл. 4.1).

Таблиця 4.1. Трансформація парадигми управління земельними ресурсами

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

Сучасна організація використання та охорони земель і інших природних ресурсів, її ефективність значною мірою визначаються щільністю потоку винаходів нових способів і нових технологій. У цих умовах починають по-новому діяти комерційні підприємства, державні та суспільні установи і організації. Людство вступає в еру, коли його майбутнє залежить від того, наскільки широко і результативно використовуються знання. В даний час управління знаннями стає вирішальним фактором соціально-економічного розвитку. Інформаційні технології починають відігравати провідну роль в сучасному суспільстві.

Інтелектуальна робота, спеціальні знання і комунікації стають не тільки основними факторами створення доданої вартості, а й чинниками конкурентоспроможності та економічного розвитку системи земельних ресурсів та землекористування. Джерелом нової доданої вартості стає не стільки безпосередня організація використання та охорони земель і інших природних ресурсів, скільки дизайн (*задум, план, мета, намір, творчий задум, проєкт*), контроль якості, маркетинг та обслуговування. Знання та інформація мають ряд специфічних рис, що відрізняють їх від традиційних ресурсів. Ці відмінності змінюють сучасну економіку і змушують трансформуватися парадигму управління земельними ресурсами та землекористуванням..

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

Управління земельними ресурсами та землекористуванням є «розумним» («smart»), якщо воно спирається на пасивні та активні джерела інформації як до, під час, так і після процесу прийняття рішень щодо використання земель. Ці джерела створюються як за допомогою технологічних засобів, так і на основі добровільних та структурованих інформаційних внесків людей. Іншими словами, «розумність» («smartness») – це поєднання як розумних громадян, здатних використовувати інформаційно-комунікаційні технології для відстоювання своїх інтересів, так і розумної обробки інформації, тобто засобів, які можуть об'єднувати дані з усіх типів джерел та платформ. Поряд з тим ідея «розумного» управління не обмежується використанням лише геолокації або масового використання інформаційно-комунікаційних технологій для вирішення проблем використання земель. Йдеться також про доступність використання інформаційно-комунікаційних технологій для громадян, а також державних, недержавних та приватних суб'єктів, що впливають на рішення щодо використання земель. Адже людський та соціальний капітал, накопичений у результаті досвіду та

діяльності цих суб'єктів, а також рівень освіти населення дає можливість поводитись із «розумними» технологіями у такий спосіб, щоб сприяти і відстоювати певні рішення, пов'язані з землею, і тим самим генерувати локалізовані знання про землю. Важливим також є здатність та спроможність створити «розумну» економіку землекористування, «розумну» мобільність земель та «розумну» екологічну стратегію використання землі [304].

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

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

Зокрема, глобальні зміни клімату викликані зміною температур і характеру розподілу кількості опадів та мають великі наслідки для вітрових режимів, показників сумарних втрат води з ґрунту випаровуванням і рослинної транспірації, показників доступності води та по безлічі аспектів використання: надземні, підземні, поверхневі. Ці фактори впливають на ризики і цінність земельних ресурсів безліччю нових способів. Головні наслідки зміни клімату і природних катастроф в галузі використання та охорони земель і інших природних ресурсів (землекористування) будуть виражатися в зміні доступності водних ресурсів, впливі на сільськогосподарське виробництво і продовольчу безпеку та зміні передумов управління земельними ресурсами та землекористування і підтримки різноманітності [311].

Для підвищення стійкості землекористування окремих територій необхідно зміцнювати взаємозв'язок між традиційними напрямками управління земельними, водними ресурсами та іншими сферами. ОЕСР [260] зазначає: *«Не дивлячись на те, що все ширше визнається важливість взаємозв'язку між земельними та водними ресурсами, режими прав власності на землю офіційно взаємопов'язані з режимами прав на водні ресурси в обмеженій мірі або такий взаємозв'язок взагалі відсутній. Для переходу до комплексного управління земельними та водними ресурсами необхідно розуміння взаємозв'язку між режимами прав на водні ресурси (і властивими їм процесами планування) і режимами землеустрою та видачі дозвільної документації на землевпорядкування. У країнах, що розвиваються, і країнах з перехідною економікою сучасне законодавство про земельні та водні ресурси або відсутнє, або не виконується. Незахищеність прав на земельні і водні ресурси (і відсутність відповідного регулювання) неминуче негативно впливає на цінність та надійність прав власності на землю та водні ресурси і життєдіяльність тих, хто намагається ефективно використовувати земельні і водні ресурси»*. Зміна характеру доступності водних ресурсів для сільськогосподарських районів, ризики повеней і необхідність спільного водокористування (наприклад, енергетичним сектором і сільським господарством або

для цілей міського водопостачання і іригації) матимуть нові і поки неочевидні наслідки для цінності землі.

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

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

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

Територіально-просторове планування розвитку землекористування з використанням ландшафтного підходу передбачає стратегічне планування з урахуванням придатності земельних ресурсів, цінності інших природних ресурсів та специфіки територій; розширений комплексний погляд на управління земельними та іншими природними ресурсами являє організуючу багатовимірну модель. Багатовимірний ландшафтний підхід розглядає процеси управління земельними та іншими природними ресурсами, а також сільським, лісовим господарством і містами як систему, яка вимагає комплексного підходу до управління земельними та іншими природними ресурсами в умовах кожної території територіальної громади та конкретного ландшафту. Дана модель включає безліч зацікавлених сторін, що беруть участь в розробці та впровадженні процесів управління земельними та іншими природними ресурсами і землекористуванням з урахуванням АІК, СПІК і УРБ.

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

- визначення конкретних цілей щодо охорони природного капіталу (конкретні результати) з акцентуванням та фокусуванням на комплексному плануванні природних ресурсів;
- включення просторового відстеження та оцінки типу втрат на освоєння земель (наприклад, ліс, сільськогосподарські угіддя), щоб краще диференціювати заплановані та незаплановані втрати як в межах, так і за межами населених пунктів;
- включення системи відстеження та оцінки якості земель, втрачених для освоєння, на основі типів ґрунтів та іншої топографічної інформації;
- використовувати просторові дані щодо використання земель для вивчення впливу на розвиток лісового господарства та життєздатність сільського господарства, а також пов'язаних з цим ефектів пом'якшення наслідків планування землекористування;
- аналізувати фактори якості життя (тобто поза економічними аспектами), на які територіальне планування впливає шляхом збереження земель [220].

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

На рисунку 4.1 показані деякі способи інтеграції різних напрямків геопросторової інформації на основі ГІС в рамках сценарію управління земельними ресурсами та землекористуванням.

В умовах зміни клімату необхідно розширювати і продовжувати інтегрувати інструментарій політики землекористування та природокористування, з тим щоб створити комплексний набір інструментів для реалізації багатомірних ландшафтних підходів. На щастя, технології в цій галузі швидко удосконалюються [186].

На 7-му Симпозіумі з питань кадастру 2.0 комісії Міжнародної федерації геодезистів (FIG), що відбувся в 2011 р. [23], зазначалося, що майбутні земельні кадастри повинні будуть стати трьовимірними і повинні будуть забезпечувати моніторинг динаміки на основі історичних даних.



Рисунок 4.1. Логічно-графічна модель переходу управління із використанням просторової інформації по земельній ділянці до інформації інфраструктури геопросторових даних [280]

Такі кадастри повинні будуть стати **багатофункціональними і багато юрисдикційними** і будуть виконувати функцію інтеграції механізмів управління земельними ресурсами в соціальні мережі, прив'язані до управлінських структур. Багатовимірна інформація про земельні та інші ресурси стане важливою складовою «**суспільства знань**» [23].

Новий концептуальний підхід продовжує історичну тенденцію в області земельної політики та управління земельними ресурсами до подальшого розширення набору прав, в т.ч. прав власності на землю, а також подальше зростання питань в сфері земельної політики. Ускладнення систем управління земельними ресурсами в ході їх еволюції і їх поступове орієнтування на завдання сталого розвитку та взаємозв'язку з механізмами управління земельними ресурсами були задокументовані, наприклад, як показано на рисунку 4.2.

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

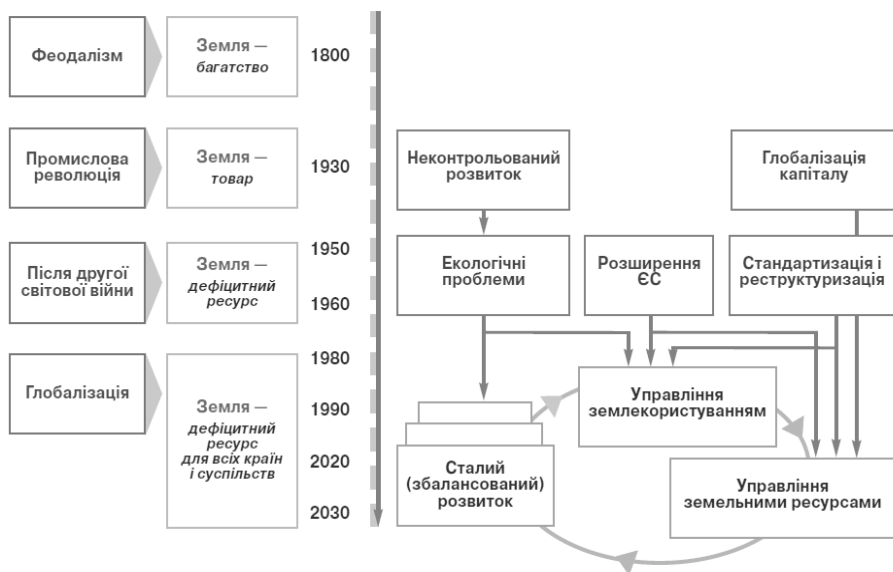


Рисунок 4.2. Логічно-змістовна модель руху до новітньої системи управління земельними ресурсами та землекористуванням.

Удосконалено за джерелом: [221]

Будь-яка точка простору впливає на сусідні і віддалені просторові / соціальні моделі. Політика і дії в області адаптації до змін клімату (АЗК) і пом'якшення наслідків зміни клімату (ПНЗК) спрямовані на зміну динаміки управління земельними ресурсами (УЗР) з метою зниження уразливості перед зміною клімату, в т.ч. в вертикальних і горизонтальних ландшафтів, і включають питання прав власності на землю, землекористування, водокористування, надрокористування та управління антропогенного середовища. Це вимагає набагато глибшої гармонізації національної, галузевої і просторової політики, ніж будь-коли в минулому, а також іншого рівня стратегічної інтеграції та інформаційної підтримки, яка коли-небудь була досягнута.

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

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

Наші [118] та зарубіжні [213] дослідження підтверджують, що ландшафтний підхід до планування землекористування, відповідно і до управління, який враховує і інтегруючий широкий спектр стратегій землекористування, може допомогти повернути назад багато з сьогодишніх негативних тенденцій щодо деградації земель. Рішення проблеми стимулюючих факторів і наслідків деградації земель залишається складним завданням. На жаль, багато політиків [74] та економістів, як і раніше дотримуються традиційних шляхів. Здійснення переходу до більш ефективного і, отже, більш екологічно раціонального землекористування вимагає розуміння впливу управлінських рішень на всіх рівнях, створення відповідних стимулів для сталого споживання та виробництва, а також збільшення потенціалу для впровадження і розширення більш досконалих практик управління земельними ресурсами та землекористуванням. Тому розуміння нової парадигми управління земельними ресурсами та землекористуванням може прискорити перехід від сьогодишньої «ери грабежів» до «ери поваги», яка передбачає існування з урахуванням біофізичних обмежень і прагнення підтримувати життя в цих межах [213]. Природа пропонує нам багато можливостей, завдяки яким можна трансформувати способи використання земель, не ставлячи під загрозу соціально-економічну та екологічну безпеку нинішнього і майбутніх поколінь.

Для зміни сучасного управління земельними ресурсами та землекористуванням, в їх основу має бути покладено нейтралізацію деградації земель. КБОООН визначає нейтралізацію деградації земель як «стан, при якому кількість і якість земельних ресурсів, необхідні для підтримки функціонування екосистем і екосистемних послуг, а також зміцнення продовольчої безпеки, залишається стабільним або збільшується на рівні конкретних часових і просторових масштабів і екосистем» [295]. Основними завданнями концептуальних засад нейтралізації деградації земель запропоновано:

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

- зміцнення відповідального і справедливого управління землеволодінням.

Ефективні стратегічні заходи нейтралізації деградації земель також будуть діяти як фактори, що сприяють реалізації цілей сталого розвитку і вирішення багатьох інших більш широких завдань порядку денного в галузі сталого розвитку на період до 2030 року. В цьому зв'язку пропонується концептуальна модель [21], яка забезпечує керівні принципи для країн, які вирішили займатися нейтралізацією деградації земель [261]. Ці принципи допомагають запобігти небажані результати в процесі розробки і реалізації заходів щодо нейтралізації деградації земель. Незважаючи на характерну для цієї концептуальної моделі універсальність застосування, фундаментальна структура і підхід цієї моделі є незмінними; це потрібно для забезпечення послідовності та наукової строгості. Зокрема:

- ◆ рішення щодо землекористування засновані на багатоаспектних оцінках, які враховують потенціал земельних ресурсів, їх стан, стійкість до зовнішніх впливів, а також соціальні, культурні та економічні чинники.

- ◆ при плануванні заходів щодо нейтралізації деградації земель використовувалася ієрархія реакцій, спрямована на уникнення, скорочення і повернення назад деградації земель.

- ◆ були визначені комплексні процеси, які передбачають спільну участь, для обліку відповідних зацікавлених сторін і особливо землекористувачів при розробці, реалізації та моніторингу заходів щодо нейтралізації деградації земель.

- ◆ необхідно передбачити режими відповідального управління, які захищають права людини, включаючи права землеволодіння та гендерної рівності, і забезпечують підзвітність і прозорість.

- ◆ для відстеження тенденцій щодо деградації земель використовуються три головні показники (*a same, рослинний покрив, продуктивність земель і запаси вуглецю*), які доповнюються і збагачуються іншими відповідними показниками.

Нейтралізація деградації земель – це проста, але в той же час революційна ідея, яка пов'язує воедино багато глобальних цілей і завдання завдяки відмові від деградації земель в майбутньому і переходу до сталого управління земельними ресурсами з одночасним збільшенням масштабів відновлення і рекультивациі земель та ґрунту. Крім того, це потужна концепція, яка підштовхне людство до переосмислення і (хотілося б сподіватися) перевизначення наших відносин з природою [296]. Так, станом на середину 2017 року понад 100 країн використовувало модель нейтралізації деградації земель для визначення індивідуальних цілей, розробки нормативних заходів і проведення моніторингу, що дозволяють досягти рівня недопущення сумарних втрат функціональних і продуктивних земель і вийти за його межі [21]. З досвіду 14 країн, які відпрацювали попередню модель, були вилучені відповідні уроки [298]. В рамках базової програми за рішенням завдання нейтралізації деградації земель країни можуть застосувати стандартизований підхід до реєстрації показника цілі сталого розвитку 15.3.1 («Частка деградованих земель на всій території»), який фокусується головним чином на використанні трьох допоміжних показників, прийнятих учасниками КБООН

в 2013 році: [293] рослинний покрив і його зміна, продуктивність землі, а також запаси вуглецю вище і нижче поверхні землі. Оскільки деградація земель є суб'єктивною і залежить від контексту, ці основні показники розцінюються як необхідні, але недостатні і повинні доповнюватися і збагачуватися іншими відповідними показниками на державному і місцевому рівнях.

Експерти КБООН розкриваючи концепцію кожної зі стратегій, описують ключові інструменти, що сприяють досягненню успіху [21]. До основних напрямів управління земельними ресурсами та землекористуванням віднесено:

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

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

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

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

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

- ❖ **створення сприятливих умов:** для трансформації досягнень на місцях в ініціативи, що дозволяють добиватися серйозних змін на регіональному (національному) та загальносвітовому рівні. Це ж стосується і місцевого рівня.

4.2. Запровадження функціональних територій землекористування

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

Перший напрям: запровадження функціональних територій.

Ключовими положення в цьому стратегічному напрямі є:

- на окремих територіях часто необхідно віддавати пріоритет того чи іншого напрямку використання землі – виробництво продовольства, екосистемні послуги, збереження біологічного різноманіття і т. д., Але ці території повинні бути збалансовані таким чином, щоб в масштабах ландшафту забезпечувався повний набір товарів і послуг;

- для досягнення такого балансу особи, які здійснюють управління земельними ресурсами та землекористуванням, повинні не обмежуватися власними адміністративними підрозділами, а розподіляти відповідальність за задоволення потреб і домовлятися про компроміси між різними зацікавленими сторонами;

- визначення інструментів, що сприяють впровадженню ефективного підходу до організації використання земельних ресурсів, включаючи планування землекористування.

Запровадження функціональних територій передбачає використання ландшафтного підходу в опрацюванні управлінських рішень. Ландшафтний похід [273] – це підхід, що передбачає планування і управління багатофункціональним землекористуванням, що сприяє здоровому економічному зростанню, впевненому контролю над екологічною ситуацією, а також соціальної згуртованості і стабільності. Такий підхід спонукає осіб, відповідальних за планування та прийняття рішень, до визначення пріоритетів, управління небажаними компромісами і регулювання своїх дій в різних секторах, пов'язаних із земельними та іншими природними ресурсами, із залученням усіх відповідних зацікавлених сторін [275]. Здатність керувати компромісами в масштабах відповідних територій в кінцевому підсумку визначатиме функціональність і продуктивність земельних ресурсів в майбутньому.

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

Визнання того факту, що дії на місцевому рівні впливають на земельні і водні ресурси сусідніх територій, обумовлює перехід до більш сталого управління земельними ресурсами та землекористуванням. Тому в умовах конкуруючих інтересів безліч різних цілей, таких як виробництво продуктів харчування, підтримання водних ресурсів і різних екосистемних послуг, збереження біологічного різноманіття, боротьба з бідністю, життєзабезпечення людей та інші форми соціального і економічного розвитку, необхідно інтегрувати на рівні одного ландшафту [250]. Для справжньої стійкості необхідний певний рівень координування і співпраці між різними землекористувачами.

Концептуальність використання стратегічного напрямку.

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

Таким чином, хоча ідеальним масштабом для планування є рівень ландшафту, для управління будемо визначати сукупність заходів і взаємодій, що стосуються земельних ресурсів та землекористування на місцевому рівні. Неможливо завжди отримувати

взаємовигідні результати; найважливішою складовою для забезпечення стійкості є здатність домагатися максимальної взаємодоповнюваності в результаті переговорів і взаємодії із зацікавленими сторонами.

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

Ландшафтні підходи і концепція спільного управління земельними, водними ресурсами та біорізноманіттям швидко розвивалися в останні кілька десятиліть за рубежом та в Україні. Було зареєстровано понад 80 діючих спільнот, пов'язаних з управлінням водосховищами, лісами та іншими екосистемами, відновленням навколишнього середовища, управлінням земельними ресурсами з урахуванням клімату, природними ландшафтами, стійким розвитком сільського господарства і продовольчими системами в міських агломераціях; 10 такі процеси відбуваються в усьому світі [207; 217; 252]. Спільне управління ландшафтами націлене на скорочення конфліктів, що стосуються землекористування, розширення прав і можливостей громад та досягнення цілей розвитку в широких масштабах. Воно базується на принципах участі, узгодження і співпраці та вимагає довгострокового залучення представників зацікавлених сторін для отримання численних переваг на рівні ландшафту [**Ошибка! Источник ссылки не найден.**].

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

Планування землекористування: ключовий інструмент для формування багатофункціональних територій.

Планування землекористування – це систематична оцінка потенціалу земельних і водних ресурсів, альтернативних способів землекористування і соціально-економічних умов для розробки і реалізації найкращих варіантів землекористування [209; 289]. Головна мета такого планування полягає у відборі і застосуванні методів землекористування, які забезпечують максимальне задоволення потреб людей при збереженні ґрунту, води і біологічного різноманіття для майбутніх поколінь. Планування землекористування може служити основою для керівних принципів, лінії захисту і курсу дій в різних масштабах, а також підтримувати та ініціювати реалізацію ефективних стратегій реагування, таких як відновлення навколишнього середовища або реформування системи землеволодіння. Цей захід можна використовувати як для стимулювання змін, так і для реагування на зміни; і в тому, і в іншому випадку визнається необхідність трансформацій, вдосконалення управління або переходу до нової моделі землекористування в зв'язку з мінливими обставинами.

Планування землекористування на рівні ландшафтів територій сільських (селищних) рад або об'єднаних територіальних громад може використовуватися як потужний інструмент, що сприяє проведенню природоохоронних заходів, сталого управління і відновлення земельних та інших ресурсів; забезпечувати найбільш доцільний розподіл земель, що дозволяє домогтися збільшення ефективності використання ресурсів і скорочення невинуватених втрат; і створювати передумови або сприятливі умови, необхідні для заохочення політик і практик, спрямованих на вжиття заходів щодо деградації земель в необхідних масштабах. Щоб планування землекористування було ефективним інструментом, що дозволяє домагатися численних переваг, воно повинно бути [135; 251]:

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

Розробка і здійснення планування і процедур землекористування включають в себе цілий ряд заходів. Для розробки необхідна комплексна оцінка існуючих способів землекористування, а також основних обмежень і можливостей для розвитку. Після розробки Комплексних планів просторового розвитку землекористування ОТГ [156]

повинні бути визначені конкретні стратегії, програми та ініціативи, націлені на досягнення бажаних результатів (*наприклад, платежі за екосистемні послуги, ринкові інструменти, податки, субсидії і нормативно-правові регулювання*). Потім необхідно намітити концептуальну схему і сценарій дій для полегшення реалізації запланованих заходів та їх моніторингу, що дозволяє виявляти і виправляти помилки і вдосконалювати поточний процес. Наприклад, планування землекористування може застосовуватися для оцінки та перегляду попередніх варіантів землекористування при визначенні національних пріоритетів розвитку або виборі проектів на місцевому чи регіональному рівні.

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

Спільне управління земельними ресурсами та землекористуванням з використанням ландшафтного підходу [287] базується на принципах участі, узгодження і співпраці, а також довгострокового залучення представників зацікавлених сторін для досягнення багатьох цілей. Завдяки координуванню заходів, що вживаються на різних рівнях управління, спільне управління земельними та іншими природними ресурсами і землекористуванням може забезпечити економічну ефективність, а також підтримку громад. Також воно може зміцнити регіональну і транснаціональне співробітництво, що виходить за екологічні, економічні і політичні рамки. Спільне управління земельними ресурсами та землекористуванням характеризується п'ятьма ключовими особливостями, і кожна з них сприяє спільному розвитку:

1. Загальні або узгоджені цілі управління, що охоплюють кілька переваг певної території одночасно: угода повинна базуватися на принципі роботи в масштабах території сільських чи селищних рад або в переважній більшості територій об'єднаних територіальних громад і стосуватися способів сприяння дискусіям і переговорам. Широка участь різних сторін робить процес більш демократичним, а цілі планування – більш адаптованими до місцевих особливостей. Визначення цілей, що відносяться до найближчого майбутнього, може стимулювати співпрацю та сприяти спільне навчання для формування атмосфери надійності і довіри. Для проведення дискусій потрібний офіційний майданчик, де кожен почуватиметься комфортно [184].

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

3. Управління екологічними, соціальними та економічними взаємодіями для налагодження взаємовигідної співпраці і зведення до мінімуму небажаних компромісів: підходи повинні базуватися на розумінні широкого ряду різних питань, що включають екосистемні послуги, пріоритети розвитку, можливості для збереження і відновлення ресурсів, а також взаємодії між екологічними, соціальними і економічними рушійними факторами, що визначають зміну характеру землекористування [257]. Дані про

просторові параметри (наприклад, кадастрові або землевпорядні та містобудівні плани), а також моніторинг біофізичних факторів і соціально-економічних і культурних змінних дозволяють отримати важливу інформацію.

4. Процеси планування, управління і моніторингу, що передбачають взаємодію і залученість спільнот: зацікавлені сторони, що відносяться до різних секторів і мають різні масштаби, повинні співпрацювати для координування своїх дій, узгодження цілей і зведення до мінімуму небажаних компромісів. Це часто призводить до появи нових способів спільної роботи і структурування місцевих організацій, а також домовленостей, що забезпечують підтримку для спільнот і додаткові можливості для зацікавлених сторін. Реалізація наміченого плану вимагає ефективного моніторингу та оцінки результатів з подальшим адаптивним управлінням у міру необхідності [196].

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

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

Для прикладу розглянемо підходи до планування землекористування на місцевому та державному рівнях у Танзанії та Данії. У Танзанії Закон про землі в сільських районах (Village Land Act) від 1999 року та Закон про планування землекористування (Land Use Planning Act) від 2011 року визначають правову основу для планування землекористування на рівні сільських районів. Планування і управління землекористуванням в сільських районах регулюють використання земельних ресурсів, підвищують безпеку землеволодіння, вирішують конфлікти, пов'язані з громадськими землями, і вдосконалюють методи сільськогосподарської експлуатації земельних ресурсів відповідно до пріоритетів і можливостей зацікавлених сторін. Підхід, який передбачає спільну участь, дозволяє безпосередньо залучати зацікавлені сторони на різних етапах планування; це включає спільне картографування пасовищних угідь, планування землекористування на рівні індивідуальних поселень, переговори про розподіл земельних ресурсів і підготовку угод про землекористування [234].

У Данії Закон про територіальне планування (Spatial Planning Act) від 2007 р дозволяє гарантувати, що загальне планування синтезує інтереси суспільства щодо землекористування та сприяє захисту природи і навколишнього середовища країни, тим самим забезпечуючи сталий розвиток з урахуванням умов життя людей і збереження дикої флори і фауни. Територіальне планування націлене на належний розвиток всієї

країни і окремих адміністративних районів та муніципалітетів на базі загального планування і економічних міркувань; створення і збереження цінних будівель, поселень, міських середовищ і ландшафтів; запобігання забрудненню повітря, води і ґрунту, а також шумового забруднення; і як можна більш масове залучення громадськості до процесу планування [216].

Планування землекористування також може включати в себе соціальні програми, призначені для забезпечення компенсації за виключення з числа охоронюваних територій або інших форм землекористування, а також для стимулювання інвестицій в заходи, дохід від яких не пов'язаний із сільськогосподарською діяльністю, наприклад, в екотуризм або управління громадськими лісами [306]. Найчастіше це інтегровані проекти по природоохоронним заходам і розвитку, що поєднують розвиток сільських районів з цілями збереження біологічного різноманіття. Неурядові організації нерідко грають провідну роль в розробці і реалізації інтегрованих проектів по природоохоронним заходам і розвитку і співпрацюють з місцевим та (або) національним урядом, як показано в ситуаційному дослідженні країн Центральної Африки.

4.3. Формування стійкості землекористування до зовнішніх впливів

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

Ключовими положення в цьому стратегічному напрямі є:

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

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

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

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

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

Концептуальність використання стратегічного напрямку.

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

Рекомендовані підходи до збереження природних і напівприродних екосистем.

Ведуться активні дискусії про те, яка частина поверхні суші в усьому світі повинна залишатися в природному стані, щоб це гарантувало стабільність планети в майбутньому, а також як розуміти «природний» стан в даному контексті. В Україні станом на 2019 р. нараховувалося біля 7% територій природно-заповідного фонду, які відносяться до охоронюваних територій. Разом з тим, до природно-заповідного фонду відносяться і національні природні парки (складають 30% від загальної площі ПЗФ), куди входять господарські зони. Тому це питання потребує додаткового наукового і інституційного обґрунтування. Визначено два головні інструменти для збереження природних екосистем:

1) ***охоронювані території***: Конвенція про біологічне різноманіття (Convention on Biological Diversity, CBD) визначає охоронювані території наступним чином: «Географічно певна територія, яка призначена (або регулювання і управління якою здійснюється) для досягнення конкретних цілей збереження природи» [188]. Міжнародний союз охорони природи (International Union for Conservation of Nature, IUCN) також пропонує відповідну ухвалу: «чітко визначена географічна зона, яка визнана, призначена і управління якої (за допомогою правових або інших ефективних засобів) здійснюється з метою забезпечення довгострокового збереження природи і пов'язаних з нею екосистемних послуг і природних цінностей» [199]. CBD і IUCN визнають ці визначення еквівалентним [245]. Детальні характеристики охоронних територій визначаються політикою і законами держав. Наприклад, в різних країнах існують різні точки зору на відносини між територіями корінних народів і охоронюваними територіями. Офіційно визнані шість категорій управління, які варіюються від суворо охоронюваних територій, призначених для захисту біологічного різноманіття (*відвідування таких територій людьми серйозно контролюється*), до охоронних територій, де люди і природа співіснують в культурних ландшафтах. Крім того, управління охоронюваними територіями може здійснюватися різними вилами керівних органів, включаючи уряд, громади, корінні народи, різні комерційні і некомерційні приватні підприємства, а також ті чи інші моделі спільного управління [183]. Дослідження показують, що забезпечення охоронних територій достатньою кількістю ресурсів і ефективне управління дозволяють запобігти втраті і деградації природного ґрунтового-рослинного покриву [258]. В охоронюваних територіях також сповільнюються темпи зникнення видів [312] є свідчення на користь того, що багато видів з великою ймовірністю зникли б без цілеспрямованих природоохоронних заходів на цих територіях [185; 224; 313].

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

оцінка внеску землекористування таких територій в екосистемні послуги [231]. Попереднє визначення звучить наступним чином: «Не визнана територією, що охороняється географічно певна зона, яка протягом довгого часу регулюється і управляється таким чином, що це дозволяє забезпечувати на цій території ефективне і стабільне збереження біологічного різноманіття і пов'язаних з ним екосистемних послуг, а також культурних і духовних цінностей» [230]. До «інших ефективних природоохоронних заходів на місцевому рівні» відноситься землекористування територій, в контексті управління яким збереження біорізноманіття не розглядається як головна мета, але при цьому воно має важливе природоохоронне значення, і є вагомим підставою очікувати, що поточний статус такого землекористування буде зберігатися протягом довгого часу [236].

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

4.4. Сільськогосподарська діяльність, направлена на екологізацію та капіталізацію землекористування

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

Ключовими положення в цьому стратегічному напрямі є:

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

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

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

Сільське господарство має фундаментальне значення для людського суспільства і є незамінним елементом, оскільки забезпечує його продовольством. Модернізація сільського господарства, яка здійснюється протягом останніх сімдесяти років (і продовжується до цього часу), скоротила ризик масового голоду в період, коли населення планети збільшувалося безпрецедентними темпами. Проте, за таке підвищення врожайності доводиться платити високу ціну: це пов'язано з наслідками, що

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

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

Концептуальність використання стратегічного напрямку.

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

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

1. Методики, що допомагають змістити акцент з виробництва продуктів харчування на управління земельними ресурсами та землекористуванням з метою забезпечення декількох переваг [272].
2. Розробка і впровадження методів, які при вимірюванні обсягів сільськогосподарського виробництва враховують не тільки прибутковість на одиницю площі, але ще і поживну цінність і більш масштабні цінності, що стосуються як шкоди для навколишнього середовища і соціуму, так і переваг для підтримання в хорошому стані територій [219].

3. Цінові політики, що забезпечують баланс між потребами споживачів, що стосуються доступу до здорових і поживним продуктам, і потребами виробників, пов'язаними з необхідністю залишатися в бізнесі [244].

4. Цілеспрямована підтримка, в тому числі за рахунок платежів за екосистемні послуги та схожих схем, що пропонують позитивні стимули для багатофункціонального використання земельних ресурсів та землекористування [286].

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

Новий підхід також змінить сприйняття і цінності половини мільярда дрібних фермерів. З 1,3 мільярда людей, зайнятих у сільськогосподарській діяльності, майже мільярд управляє фермерськими господарствами площею менше 2 гектарів, забезпечуючи більшу частину продовольства, споживаного жителями міських територій в країнах, що розвиваються [246]. Такі дрібні ферми служать джерелом життєзабезпечення і підтримують культурну ідентичність, при цьому такі фермери часто не мають інших рівноцінних альтернатив.

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

Ця половина мільярда дрібних фермерів відіграє вирішальну роль у забезпеченні продовольством дрібних домашніх господарств сільських районів, які становлять близько п'ятої частини населення світу; при цьому такі фермери ставляться до числа найменш здатних задовольнити цей попит в разі інтеграції в грошову економіку. Крім того, діяльність дрібних фермерів і випас худоби все частіше здійснюються на маргінальних сільськогосподарських територіях. Хоча відмова від подібних практик може відкрити можливості для відновлення більшої кількості природних екосистем і відповідних екосистемних послуг, в інших випадках самі фермери також грають або можуть зіграти найважливішу роль в підтримці таких послуг. Перехід від сільськогосподарської діяльності, спрямованої виключно на виробництво продовольства, до діяльності, яка має кілька цілей одночасно, може дати додаткові стимули і надію на порятунок багатьом мільйонам бідних людей, що займаються управлінням земель, що само по собі є серйозним досягненням.

Рекомендовані підходи формування екологічно раціональної інтенсифікації

За дослідженнями експертів ООН [21], яке проведене на основі даних з 85 проєктів в 24 країнах, показало, що половина всіх застосовуваних пестицидів не є обов'язковими

для отримання прибутку від сільськогосподарської діяльності [266]. Ресурсозберігаюче сільське господарство може бути високоефективним, як і дрібне фермерство з більшою трудомісткістю і меншими зовнішніми впливами, часто дає більш високі врожаї, ніж традиційні системи [265]. Інтенсифікація сільського господарства, яку часто звинувачують у багатьох екологічних проблемах, сама по собі не є порочною практикою; багато що залежить саме від виду інтенсифікації, що відіграє більш важливу роль [292].

Концепція «екологічно раціональної інтенсифікації» [267], включаючи, зокрема, інтегровані підходи до поживних речовин і боротьби зі шкідниками, які вже використовуються мільйонами фермерів, привертає все більшу увагу представників політичних структур.

Факти вказують, що більш високої врожайності можна домогтися і при скороченні використання пестицидів [266], боротьбу зі шкідниками можна здійснювати шляхом забезпечення внутрішньовидової різноманітності сільськогосподарських культур [182; 283], а для ефективності сільськогосподарської діяльності не обов'язково вдаватися до масштабного застосування монокультур [255]. Такі види стратегій інтенсифікації можуть допомогти вирішити як проблему забезпечення продовольчої безпеки, так і проблему скорочення біологічного різноманіття [267]. Ці плюси стають ще більш очевидними, якщо при розрахунку ефективності сільськогосподарської діяльності враховувати такі переваги, як сукупна поживна цінність або наслідки споживання водних і енергетичних ресурсів, яке виходить за межі сільськогосподарських територій, а не тільки продуктивність на одиницю площі [305]. Проте, на дослідження систем з меншими зовнішніми впливами відводяться відносно невеликі інвестиції, а самі дослідження серйозно недооцінюються. Цьому є маса причин. Почасти це пов'язано з протиріччям інтересів монополій, але причиною також є і неправильне уявлення про порівняльні зовнішні впливи і продуктивність дрібних ферм, що призводить до недостатньої підтримки з боку політик щодо сільського господарства [276].

Ключовими положення в цьому стратегічному напрямі є:

Реалізація нетрадиційного землекористування, яка забезпечується:

- ✚ вивченням придатності земель і ґрунтів для вирощування, наприклад, нішових культур у межах землекористування;
- ✚ розробленням варіантів розвитку нетрадиційного землекористування;
- ✚ розробленням варіантів землевпорядкування та здійснення земельних поліпшень;
- ✚ розробленням прогностичної оцінки економічної ефективності землекористування;
- ✚ прийняттям рішення щодо доцільності організації нетрадиційного землекористування;
- ✚ розроблення плану економічного менеджменту організації нетрадиційного землекористування.

Під **нетрадиційним землекористуванням** розуміється процес організації економічно ефективного, екологічно безпечного та соціально-орієнтованого використання

сільськогосподарських земель як засобу основного виробництва в тісній взаємодії з навколишнім природним середовищем, та із відносинами власності на землю (*де людина та її інтелект є ключовими що формування земельного капіталу*) [166]. Об'єднуючи технологічний процес використання землі не тільки як засобу виробництва, а й як об'єкта природи, що перебуває в тісній взаємодії з навколишнім природним середовищем та із відносинами власності на землю (*де людина та її інтелект є ключовими що формування земельного капіталу*), концептуальні засади розвитку нетрадиційного землекористування характеризуються такими сутнісними ознаками (рис. 4.3) [291].

Посилення нестійкості продуктивності земель, падіння родючості ґрунтів на планеті при зростаючій вимозі екологізації сільськогосподарської галузі у відповідності з новими підходами до використання земельних ресурсів диктують необхідність зміни парадигми в цілому у сільськогосподарському землекористуванні сільських районів.

Відомо, що в країнах Східної Європи понад 25 років тому, а в Україні у останнє десятиріччя, усе більше уваги приділяється нетрадиційному землеробству, зокрема органічному. Таке ставлення продиктовано не лише турботою про стан довкілля (зокрема, поліпшення коефіцієнта екологічної стабільності землекористування) та прибуток землекористувачів, а й власне піклуванням про здоров'я людей та загалом підвищення світового рівня продовольчої безпеки.

На сьогодні при організації сільськогосподарського землекористування необхідно робити ставку на принципово нові інноваційні рішення, що забезпечують не тільки обов'язкове підвищення родючості ґрунтів але і забезпечують капіталізацію (підвищують вартість) землекористування.

Такі заходи є прямим наслідком науково-технічного прогресу інтенсифікації землекористування і служать вирішенню ефективності сільськогосподарського виробництва сільських районів, розвитку сільських територій й загалом підвищенню національної економіки та здоров'я людей.

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

Оскільки високомаржинальні культури у своїй більшості є високо затратними то для їх вирощування залучається більша кількість сільського населення, а рівень забезпечення населення роботою є показником соціалізації землекористування. Відповідно рівень капіталізації та соціалізації сільськогосподарського землекористування в Україні є набагато нижчим ніж в країнах ЄС. Порівняно з країнами Європи, частка високомаржинальних культур у загальній структурі виробництва є в Україні декілька разів меншою [247]. Порівняння доданої вартості, створеної на одиницю площі, яка прямо впливає на вартість сільськогосподарських угідь [249], наприклад, в Німеччині є більшою майже в 7 разів ніж в Україні а у Франції – у 6 разів.

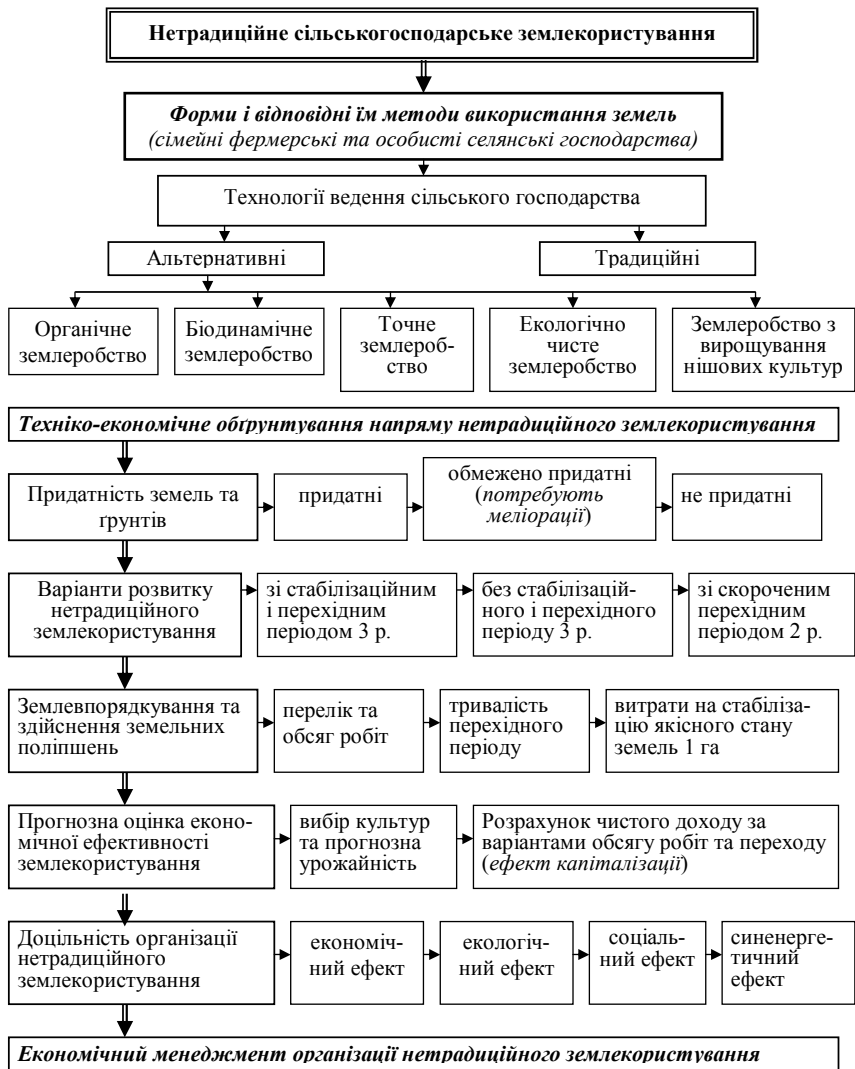


Рисунок 4.3. Логічно-змістовна концептуальна модель організації нетрадиційного сільськогосподарського землекористування

Відповідно і вартість сільськогосподарських земель в Україні є значно нижча, ніж у Франції та Німеччині [249]. Тобто, вартість сільськогосподарської землі визначається рівнем створеної доданої вартості, яка залежить від трудомісткості та доходності вирощуваних культур.

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

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

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

4.5. Регулювання меж між міськими і сільськими територіями

Четвертий напрям: регулювання меж між міськими і сільськими територіями

Ключовими положення в цьому стратегічному напрямі є:

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

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

✚ окремі проблеми пов'язані з регулюванням меж між міськими і сільськими територіями: міста не тільки створюють додатковий тиск на навколишні ландшафти в

зв'язку з потребою в ресурсах і забрудненням, але ще і відкривають можливості для цілеспрямованої підтримки громад в сільських районах.

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

Урбанізація відбувається безпрецедентними темпами, і існує ймовірність, що така тенденція буде зберігатися і далі, приводячи до зміни баланс між сільськими і міськими жителями в масштабах, які ніколи не спостерігалися раніше. Масштаби таких проблем і можливостей можуть виявитися більш важливими у нових містах, в тому числі в країнах, що розвиваються містах середніх розмірів [254]. Великі міста з довгою історією, такі як Париж, Вашингтон чи Буенос-Айрес, вже прийняли ряд рішень щодо використання природних ресурсів. Проте, міста, які в даний час швидко розширюються, включаючи такі мегаполіси, як Лагос [179], а також численні міста менших розмірів, зокрема і в Україні – Київ та інші, як і раніше залишаються непоміченими для решти світу і не враховуються при обговоренні питань, що стосуються стійкості.

Рішення, прийняті протягом декількох наступних років, будуть визначати їх майбутнє щодо транспортної політики, енергетичної політики, використання ресурсів і загального впливу на навколишнє середовище. Набагато вигідніше починати з екологічно раціонального планування майбутнього міста, ніж намагатися змінювати таке місто в подальшому [232].

Крім того, у приміських районах урбанізація є причиною виникнення нових проблем і потреб, а разом з ними і нових можливостей. Імовірність забезпечення зростання вартості землекористування є високою завдяки новим забудовам, трасам і залізницям, а також розвитку інших елементів інфраструктури [259]. На традиційні способи землекористування також можуть впливати нові вимоги щодо екосистемних послуг, такі як захист вододілів, наявність рекреаційних зон, в зв'язку з чим може виникнути необхідність перетворення орних земель назад в лісові угіддя і природні території для забезпечення водопостачання і створення районів для відпочинку міських жителів. Кількість охоронюваних територій поруч з міськими районами збільшується по всьому світу і грає важливу роль у возз'єднанні жителів міст з природою [210]. Муніципальні органи влади починають відігравати ключову роль в розширенні своїх сфер планування меж міст і аналізу способів досягнення балансу щодо земельних ресурсів в умовах міста. Такі інструменти, як зелені зони навколо міст, що обмежують поширення міських територій, або платежі за екосистемні послуги, можуть допомогти оптимізувати землекористування на оточуючих міста територіях.

Міста впливають і на більш віддалені райони як в межах країни (в зв'язку з попитом на продовольство, транспортним сполученням і енергоспоживанням), так і на міжнародному рівні (у зв'язку з імпортом продуктів інтенсивного землекористування з інших країн). Позитивні ініціативи, такі як сертифікація екологічних продуктів, можуть допомогти звести до мінімуму негативні наслідки дистанційного впливу міст на навколишнє середовище [278]. У всьому світі міські райони виявляють ініціативу у

вирішенні проблем, пов'язаних із земельними ресурсами, особливо щодо забезпечення водопостачання чи рекреації.

Контрольні запитання до 4-го розділу.

1. Охарактеризуйте основні положення концепції сучасного управління земельними ресурсами та землекористуванням.
2. Охарактеризуйте положення концепції щодо засад модернізації сучасного управління земельними ресурсами та землекористуванням
3. Охарактеризуйте положення концепції щодо запровадження функціональних територій землекористування.
4. Охарактеризуйте положення концепції щодо формування стійкості землекористування до зовнішніх впливів.
5. Охарактеризуйте положення концепції щодо сільськогосподарської діяльності, направленої на екологізацію та капіталізацію землекористування.
6. Охарактеризуйте положення концепції щодо регулювання меж між міськими і сільськими територіями.

РОЗДІЛ 5.

НАУКОВІ ОСНОВИ ФОРМУВАННЯ СТАЛОГО (ЗБАЛАНСОВАНОГО) ЗЕМЛЕКОРИСТУВАННЯ

5.1. Поняття та сутність збалансованого розвитку землекористування

Сталий розвиток (sustainable development – англ., устойчивое развитие – рус.) розвиток, що дозволяє задовольнити потреби сучасного покоління без шкоди для майбутніх поколінь. Переклад поняття sustainable development на українську мову має декілька варіантів (наприклад, *стійкий* розвиток). Але термін сталий розвиток є офіційно визнаним в Україні відповідником англійського терміна. Багато українських науковців, освітян, експертів застосовують також термін *збалансований* розвиток як такий, що більше відповідає суттєвості розвитку як процесу змін з утриманням еколого-економічного та соціального балансу.

Основою сталого розвитку є економічні та екологічні інтереси суспільства. Порушення рівноваги між ними впливає на погіршення якості життя (рис. 5.1).



Рисунок 5.1. Основи сталого (збалансованого) розвитку [109]

В прийнятому Законі України «Про основні засади (стратегії) державної екологічної політики України на період до 2030 року» метою екологічної політики є досягнення задовільного стану навколишнього середовища шляхом впровадження екосистемного підходу у всі напрями соціально-економічного розвитку України з метою забезпечення конституційного права кожного громадянина України на безпечне навколишнє середовище, впровадження збалансованого природокористування, збереження і відтворення природних екосистем [91]. Методологічною основою

формування державної екологічної та земельної політики, а відповідно і управління земельними ресурсами та землекористуванням виступає концепція *сталого (збалансованого) розвитку*, на основі якої формуються пріоритети соціального, економічного та екологічного розвитку як у глобальному, так і локальному вимірах.

На основі резолюції Генеральної Асамблеї Організації Об'єднаних Націй від 25 вересня 2015 року № 70/1 проголошені глобальні цілі сталого розвитку до 2030 року та результати їх адаптації з урахуванням специфіки розвитку України, що викладені у Національній доповіді «Цілі сталого розвитку: Україна», було видано указ Президента України щодо забезпечення дотримання Цілей сталого розвитку України на період до 2030 року [99]

Стратегія сталого розвитку України передбачає таке:

- 1) у *соціальній сфері* – здоров'я, освіту, зайнятість, добробут, соціальну справедливість, забезпечення потреб у чистому довкіллі;
- 2) в *економічній сфері* – «зелену економіку», підтримку ресурсо- та енергозберігаючого виробництва, інноваційних технологій тощо;
- 3) в *екологічній сфері* – боротьбу зі зміною клімату, збереження морських, водних екосистем і екосистем суші тощо.

Основою Стратегії сталого розвитку України є орієнтація системи державного управління на децентралізацію і сталий розвиток регіонів у соціальному, економічному та екологічному аспектах як окремих *соціально-еколого-економічних систем*.

Ученим Б. Буркинським соціально-еколого-економічна система визначається як територія, на якій у необхідному поєднанні функціонують екологічні, економічні й соціальні системи на основі спільного використання природних і виробничих ресурсів [2].

Відповідно основними ознаками соціально-еколого-економічної системи можна виділити такі як:

- 1) велика таксономічна одиниця *земельного устрою* країни і форма організації використання та охорони земельних і інших природних ресурсів (землекористування) для виробничо-суспільного життя населення;
- 2) територія в адміністративних межах держави, що характеризується такими основними рисами: комплексністю, цілісністю, спеціалізацією і керованістю [17].

Таким чином, у межах соціально-еколого-економічної системи, що відповідає певному адміністративно-територіальному утворенню (*регіону, району, території територіальної громади, населеного пункту*), може реалізовуватися програма *сталого (збалансованого) розвитку землекористування, яка відображена як у державній земельній політиці, так і у регіональній та місцевій земельній політиці, а отже, саме державне управління земельними ресурсами та землекористуванням покликане забезпечувати належні інституціональні умови щодо ризикостійкого розвитку соціально-еколого-економічної системи відповідної території*.

У контексті *сталого (збалансованого) розвитку, поняття землекористування* слід розрізняти як матеріальний (фізичний) об'єкт, так і комплекс соціальних,

економічних, містобудівних, сільськогосподарських, екологічних, інституціональних (в т.ч. правових) та інших відносин, які забезпечують спеціальний порядок використання, володіння й, в окремих випадках, розпорядження земельною ділянкою та особливу стійкість прав. Н.Ф. Реймерс визначав **землекористування** як:

1) порядок, умови та форми експлуатації земель (*юрид.*);

2) сукупність земельних ділянок, які експлуатуються землекористувачами (*адм.*) [103].

За А.М. Третьяком під **землекористуванням** «варто розуміти процес використання людиною (суспільством) інтегрального потенціалу території, який включає всі ресурси на відповідній ділянці геопростору, є складовою частиною суспільно-територіального комплексу регіонального рівня й веде до ускладнення його структури, що знаходить своє проявлення в процесі регулювання земельних відносин» [119]. Розглядаючи **землекористування як складову частину екосистеми**, треба виходити з того, що екосистема – це єдиний природний комплекс, який утворений живими організмами й середовищем їх існування, в якому живі й неживі елементи, пов'язані між собою обміном речовин і енергії [14]. У більш широкому розумінні землекористування розглядається не лише як природно-організаційне утворення, але й як основа життєдіяльності людей. Саме тому, **землекористування** – це середовище реального природного й суспільного (соціального) життя, що належить до універсальної категорії, яка виражає певну сукупність природних властивостей, соціальних, економічних та інституціональних особливостей.

Таким чином, **землекористування** – це процес використання земельних та інших природних ресурсів і їх, та біорізноманіття, збереження для різних цілей (*виробництва сільськогосподарської продукції, розміщення населених пунктів, промислових об'єктів, різних комунікацій, видобутку корисних копалин, рекреаційних цілей та ін.*), який здійснюється на основі інституціональних, в т.ч. законодавчих, норм і правил.

Збалансоване землекористування в рівній мірі стосується як забезпечення захисту і підтримання потенціалу земель для майбутніх поколінь, так і надання соціальних та економічних можливостей сьогодні. Дотримання балансу залишиться постійним завданням для XXI століття. Згідно статті 1 закону України «Про землеустрій» в редакції 2003 р. [4] **стале землекористування – це форма та відповідні до неї методи використання земель, що забезпечують оптимальні параметри екологічних і соціально-економічних функцій територій (а більш конкретно, в нашому розумінні, функцій землі).**

Разом з тим, змінами до цієї статті у 2015 р. було визначено, що **стале землекористування – це використання земель, що визначається тривалим користуванням земельною ділянкою без зміни її цільового призначення, погіршення її якісних характеристик та забезпечує оптимальні параметри екологічних і соціально-економічних функцій територій.**

Отже, поняття «**стале землекористування**» було звужено від територіального розуміння до земельної ділянки.

У більш широкому трактуванні дану категорію розглядає В. М. Третяк [167], яка трактує сталий розвиток – як процес, який означає новий тип функціонування цивілізації, заснований на радикальних змінах її історично сформованих параметрів (економічних, соціальних, екологічних). За її словами, в умовах ринкової економіки найчастіше спостерігається споживацьке відношення землекористувачів до землі, тому недооцінка екологічних факторів при її використанні неприпустима, особливо в умовах становлення земельного ринку. Таким чином, **стале (збалансоване) землекористування** не можна трактувати як використання земель, що визначається тривалим користуванням земельною ділянкою без зміни її цільового призначення. Під раціональним використанням землі у сучасних умовах розвитку земельних відносин в Україні В. М. Третяк розуміється найбільш ефективний, з точки зору задоволення потреб суспільства, варіант цільового та функціонального використання земель, організований, у свою чергу, найбільш ефективним для конкретних умов простору і часу способом відповідно з об'єктивно існуючими принципами взаємодії суспільства і природи [167].

Тому, на думку В. М. Третяк [167], і ми з нею погоджуємося, будь-які докорінні зміни в земельних відносинах обумовлюють необхідність наукового забезпечення стратегії і тактики розвитку сталості землекористування, у зв'язку з чим особливе значення мають розробки концептуальних аспектів проблеми і конкретних напрямів її вирішення.

На наш погляд, **стале (збалансоване) землекористування – це така система організації використання та охорони землі і інших природних ресурсів й біорізноманіття та відповідних їй земельних відносин, що відповідають відносинам суспільного розвитку, при якій досягається оптимальне співвідношення між соціальними, екологічними та економічними факторами розвитку землекористування, нормалізацією якісного стану земельних та інших природних ресурсів (нейтральною деградацією), задоволенням матеріальних і духовних потреб нинішнього та майбутніх поколінь.**

Тому, обґрунтовуючи необхідність збалансованого землекористування, його важливість з метою збереження земельних та інших природних ресурсів і біорізноманіття, необхідно спиратися на основні соціальні, економічні та закони природи і принципи.

При розробці дослідницької концепції збалансованого землекористування ми виходили з теоретичних уявлень про землекористування як соціально-еколого-економічної систему, що представляє собою сукупність видів використання земельних та інших природних ресурсів і їх, та біорізноманіття, збереження на певній території і включає чотири основних компонента: екологічний, територіальний, економічний і правовий (рис. 5.2).

Екологічний компонент визначає коло питань, що характеризують зв'язки в системі «людина – земельні ресурси», а також обумовлених впливом господарської діяльності на стан земельних ресурсів (*проблеми землекористування*).

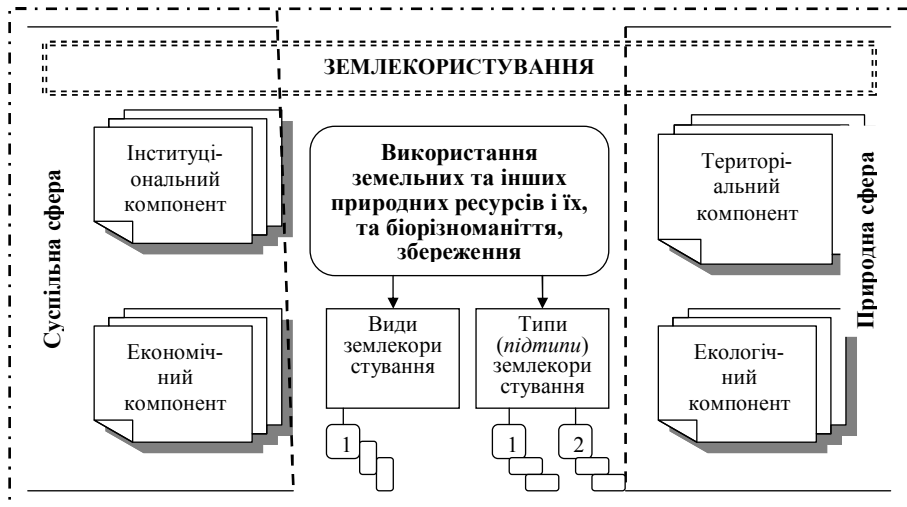


Рисунок 5.2. Логічно-змістовна схема основних компонентів землекористування як соціально-еколого-економічної системи

Територіальний компонент відповідає за територіальну організацію землекористування, раціональну організацію території землеволодінь та землекористувань (планування розвитку землекористування, землеустрій та землевпорядкування).

Інституціональний компонент (в т.ч. земельне право) та **економіка землекористування** тяжіють до суспільної сфери і торкаються питань власності на землю, землепорядних регламентів (правил) землекористування, вартості земельних ділянок та їх сукупності (землеволодінь і землекористувань), орендної плати та інших земельних платежів і в кінцевому підсумку зростання доходності та валової доданої вартості.

У приведеній логічно-змістовній схемі основних компонентів землекористування як соціально-еколого-економічної системи (рис. 5.2) землекористування підрозділяється на види і типи. **Вид землекористування** визначається природними і соціально-економічними передумовами. Вид землекористування – це сукупність типів (підтипів) землекористування, що мають схожий режим та інтенсивність використання земельних та інших природних ресурсів і визначають урбанізованість та інтенсивність речовинно-енергетичних потоків в системі «природа-населення-господарство». Залежно від режиму та інтенсивності землекористування можна виділити дві групи природно-ресурсного землекористування:

- а) **ресурсопоживаючу** (яка змінює або руйнує) і
- б) **ресурсозберігаючу**, «ощадливу» (рис. 5.3).



Рисунок 5.3. Логічно-змістовна модель структури землекористування в Україні

Поділ цих груп умовний. До першої групи віднесено такі види землекористування: *фонове, багатоосередкове й осередкове*, а до другої – *дисперсне (ошадливе)*. А *тип землекористування* – категорія якісна – визначається екстенсивними і інтенсивними факторами. Розрізняють, як правило, екстенсивний та інтенсивний типи землекористування.

Під підтипом землекористування розуміється напрям за функціональним використанням земельних та інших природних ресурсів в межах типу землекористування [117; 135]. Тому, виходячи із сформульованого поняття сталого (збалансованого) землекористування, його *сутність полягає у збалансуванні соціальних, екологічних та економічних факторів землекористування шляхом інституціоналізації процесу землекористування та організації його форм*.

Хоча на формування збалансованого землекористування впливає безліч факторів, проте для подальшого аналізу розподілимо їх на дві групи: *керовані і некеровані*. В якості критерію виступає можливість впливу з боку суб'єктів землекористування (*фізичні та юридичні особи, органи муніципальної та регіональної влади*).

До керованих факторів збалансованого землекористування відносяться:

- **антропогенні**: позитивні і негативні наслідки людської діяльності;
- **технологічно-організаційні**: існуючі та застосовувані методи і технології використання земельних ресурсів; підходи і методи управління земельними ресурсами та землекористуванням.

Некеровані фактори:

- ▶ **економічні**: поточне економічне становище країни;
- ▶ **політичні**: яку проводить земельну політику держава;
- ▶ **природно-кліматичні**: умови клімату, ландшафт, якість ґрунтового покриву і т.д.;
- ▶ **соціальні**: рівень життя населення, наявність / відсутність соціальної напруженості, якість трудових ресурсів і т.д.

Для досягнення збалансованого землекористування необхідно забезпечити виконання *трьох груп умов*, які можна позначити як **інституційні, інформаційні та організаційні**. Інституційні умови виконуються при існуванні стійких земельних відносин та системи землекористування. Інформаційні та організаційні пов'язані із земельним кадастром, плануванням розвитку землекористування, проведенням землеустрою і землевпорядкування та в кінцевому рахунку практикою управління земельними ресурсами та землекористуванням.

5.2. Формування інституціонального середовища збалансованого землекористування

5.2.1. Теоретико-методологічні засади інституціонального середовища збалансованого землекористування

Реакція інституцій та інститутів на зростаючий попит на земельні та інші природні ресурси включає в себе політичні заходи, стимули, а також закони, норми і правила, що регулюють розподіл ресурсів і їх використання. Ці земельні інституції та інститути охоплюють:

- ❖ політичні заходи, програми і організації з питань розвитку збалансованого землекористування;
- ❖ системи розподілу і захисту прав на землю та інші природні ресурси;
- ❖ пов'язані із земельними ресурсами програми, політичні заходи і організації, а також більш великомасштабні політичні заходи, що зачіпають стимулювання, такі як, фінансова й податкова політика;
- ❖ екологічну політику і екологічні організації, що займаються питаннями захисту земельних та інших природних ресурсів і наслідками «екстерналій» землекористування.

Щодо земельних ресурсів проблема полягає ще й в тому, що, поки уряд розробляє земельну політику, управління стає турботою територіальних громад. Деякі спроби застосування комплексного підходу до організації використання земельних та інших

природних ресурсів на рівні територіальних громад виявилися ефективними, однак до розробки інтегрованих підходів формування збалансованого землекористування необхідно приділяти значно більшу увагу. В Україні розпорядженням Кабінету Міністрів України від 22 жовтня 2014 р. № 1024-р. була схвалена «Концепція боротьби з деградацією земель та опустелюванням» [36] до 2020 р. та на її реалізацію «Національний план дій щодо боротьби з деградацією земель та опустелюванням» [56], яким терміни виконання заходів були перенесені до 2025 року. Разом з тим, станом на 2021 р. більшість передбачених заходів, таких як: упорядкування орних земель шляхом виведення з їх складу схилів, земель водоохоронних зон, ерозійно-небезпечних та інших не придатних для розорювання угідь; створення і відновлення сіножатей та пасовищ відповідно до науково обґрунтованих показників з урахуванням регіональних особливостей та природно-кліматичних умов; прискорення робіт з консервації деградованих, техногенно-забруднених та малопродуктивних земель, рекультивациі порушених земель, не реалізуються. Для оцінки стану реалізації заходів Національного плану дій протягом 2015 – 2020 років [56] розглянемо зміни у землекористуванні за період з 2015 по 2020 роки (табл. 5.1): площа ріллі в країні збільшилася на 9,8 тис. га, лісів та інших лісовкритих територій збільшилася на 56,5 тис. га, сіножатей і пасовищ зменшилася на 314,2 тис. га.

Таблиця 5.1. Структура земель та угідь в Україні за 2002–2020 роки*

Види основних угідь	Площа земель станом на										+, - % 2020 до 2002
	2002		2005		2010		2015		2020		
	тис. га	%	тис. га	%	тис. га	%	тис. га	%	тис. га	%	
Сільськогосподарські угіддя, всього	41800,4	69,3	41722,2	69,1	41576,0	68,9	41511,7	68,8	42320,9	68,5	-0,8
у тому числі:											
- рілля	32544,1	53,9	32451,9	53,8	32476,5	53,8	32531,1	53,9	32541,3	54,3	+0,4
- багаторічні насадження	912,8	1,5	900,5	1,5	896,5	1,5	892,9	1,5	852,6	1,4	-0,1
- сіножаті	2410,2	4,0	2429,2	4,0	2410,9	4,0	2407,3	4,0	2283,9	3,8	-0,2
- пасовища	5528,5	9,2	5521,3	9,1	5481,9	9,1	5441,0	9,0	5250,2	8,7	-0,5
- перелоги	404,8	0,6	419,3	0,7	310,2	0,5	239,4	0,4	166,7	0,3	-0,3
Ліси	10438,9	17,3	10503,7	17,4	10601,1	17,6	10630,3	17,6	10686,8	17,7	+0,4
у тому числі вкриті лісовою рослинністю	9605,9	15,9	9645,4	16,0	9677,2	16,0	9695,2	16,1	9698,9	16,1	+0,2
Забудовані землі	2463,0	4,1	2467,5	4,1	2512,5	4,2	2550,4	4,2	2480,5	4,1	0
Заболочені	915,8	1,6	966,0	1,6	979,9	1,6	982,6	1,6	962,8	1,6	0
Відкриті землі з незначним росл. покривом	1040,2	1,7	1040,5	1,7	1028,3	1,7	1033,7	1,7	905,9	1,5	-0,2
Інші землі	1275,5	2,1	1238,0	2,1	1233,5	2,0	-	-	-	-	-
Всього земель(суша)	57933,8	96,0	57937,9	96,0	57931,3	96,0	57928,5	96,0	57928,5	96,0	0
Внутрішні води	2421,0	4,0	2416,9	4,0	2423,5	4,0	2426,4	4,0	2426,4	4,0	0
Разом	60354,8	100	60354,8	100	60354,8	100	60354,9	100	60354,9	100	0

Примітка: * Дані статистичної звітності форма 6-зем державного земельного кадастру. Після 2016 р. така звітність не здійснюється.

Темпи змін в структурі угідь не відповідають завданням основних засад (стратегії) державної екологічної політики України на період до 2020 року. Так, Основними

засадами (стратегія) державної екологічної політики України на період до 2020 року, що затверджені Законом України від 21.12.2011 № 2818-VI [92], передбачені завдання щодо:

- зменшення до 2020 року в середньому на 5-10 % площі орних земель;
- збільшення до 2020 року площі заліснення до 17 % території країни;
- збільшення площі сіножатей і пасовищ до 2015 року до 15,8 % території країни;

В загальному, за період дії земельного кодексу України (в редакції 2001 р.) (який визначив одними із головних принципів земельного законодавства а відповідно і земельної політики забезпечення раціонального використання та охорони земель, забезпечення гарантій прав на землю та пріоритету вимог екологічної безпеки) з 2002 по 2020 рр. частково позитивні зміни щодо збалансування землекористування пройшли у площі лісів, яка збільшилася на 0,4%. Разом з тим, збільшення площі ріллі на 0,4% при високій розораності території країни негативним фактором в цілому.

Отже, *положення чинного законодавства не виконуються в контексті екологічної складової сталого (збалансованого) землекористування*. Постає питання, що є причиною такого становища. На наш погляд, вказана проблема обумовлена недосконалістю інституціонального середовища (англ. *Institutional environment*), під яким розуміється – «сукупність основоположних політичних, соціальних, юридичних і економічних правил, що визначають рамки людської поведінки й утворюють базис для виробництва, обміну і розподілу» [48]. Отже, *інституційне середовище* – це чіткий упорядкований набір інституцій та інститутів (рис. 5.4), що визначають рамкові умови функціонування й розвитку економічних суб'єктів.

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. Взаємодія цих протилежних 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.

В цьому зв'язку відмітимо, що реалізація основних засад (стратегії) державної екологічної політики України на період до 2030 р. щодо сталого (збалансованого) землекористування можлива при застосовуванні таких інструментів як:

1) удосконалення і наближення земельного та екологічного законодавства до європейських стандартів;



Рисунок 5.4. Характеристика видів інституцій та інститутів

2) децентралізація в управлінні екологічною та земельною сферою і посилення регіональної та ролі територіальних громад щодо екологічної і земельної політики – передача повноважень щодо формування сталого (збалансованого) землекористування екологічним та земельним службам регіонів і територіальних громад;

3) впровадження нової парадигми управління земельними ресурсами та землекористуванням [150];

4) стратегічна екологічна оцінка, моніторинг земельних відносин, землеволодіння і землекористувань, землекористування як процесу;

5) поширення інструменту міжсекторного соціального партнерства в реалізації екологічної та земельної політики (*особливо на регіональному рівні*);

6) посилення ролі екологічної, правової, землевпорядної, економічної освіти з метою підвищення рівня свідомості громадян України щодо сталого розвитку в цілому та сталого землекористування зокрема.

Ефективність реалізації державної земельної політики залежить від комплексного і системного застосування всіх інструментів на всіх рівнях управління земельними ресурсами та землекористуванням. Отже, успіх формування сталого (збалансованого) землекористування залежить від розуміння його важливості для безпеки життєдіяльності людей та його місця і ролі у визначенні державою земельної політики. Наприклад, у 2017 р. Кабінетом Міністрів України була прийнята «Стратегія удосконалення механізму управління в сфері використання та охорони земель сільськогосподарського призначення державної власності та розпорядження ними» [110], в якій не дивлячись на констатацію, що *«В Україні для господарського використання залучено понад 92 відсотки території. Надзвичайно високим є рівень розораності території і становить понад 54 відсотки (у розвинутих країнах Європи – не перевищує 35 відсотків). Фактична лісистість території України становить лише 16 відсотків, що недостатньо для забезпечення екологічної рівноваги (середній показник європейських країн – 25–30 відсотків)»*, до основних завдань Стратегії не було включено «формування сталого (збалансованого) землекористування».

Також слід відмітити, що в деяких розвинених країнах розвинулося планування землекористування, стали доступні нові інструменти, і це планування довело свою ефективність у розподілі земельних ресурсів. Але в Україні планування землекористування не зробило великого впливу на програми в галузі розвитку сталого (збалансованого) землекористування, де недостатньо розвинений інституціональний потенціал.

Розділяючи позицію відомих вчених і фахівців зарубіжних країн в галузі управління земельними ресурсами [235; 253], треба відзначити, що земельна проблема за своєю сутністю комплексна, багатофазна, складна і багатоаспектна та обумовлює формування відповідного розуміння системи землекористування, що розглянуто раніше в праці «Теоретичні засади розвитку сучасної системи землекористування в Україні» [142].

У цьому зв'язку сучасний зміст і тлумачення терміну *«збалансоване землекористування»* через призму інституцій «територіально-просторове планування розвитку землекористування», «землеустрій», «землевпорядкування» «земельний кадастр», «оцінка землі», «земельна політика» та призму їх функцій.

Так, теорія землеустрою та землевпорядкування охоплює різні процеси, які використовують для реалізації трьох видів завдань: ідентифікації прав на землю, визначення інтересів до землі та організації формування інформації або інвентаризації.

У країнах з ринковою економікою ці завдання пов'язані з *основними функціями володіння, використання, оцінки та розвитку землекористування*.

Ці функції включають процеси, пов'язані з формуванням землеволодінь і землекористувань (*забезпечення і передача прав на землю і інші природні ресурси*), вартістю землекористування (*оцінювання потенціалу, вартості та екологічного стану*), організацією використання землі (*планування та управління використанням землі і інших природних ресурсів*), а також, що є більш важливим, з розвитком землекористування (*територіально-просторовим плануванням*). В процесі територіально-просторового планування, землеустрою та землевпорядкування земельні відносини та організація збалансованого землекористування встановлюються в результаті виконання чотирьох основних функцій таких складових управління земельними ресурсами та землекористуванням як: територіально-просторового планування, землеустрою та землевпорядкування (табл. 5.2):

- володіння земельними ділянками їх частками та землекористуванням як сукупністю земельних ділянок;
- оцінювання стану та потенціалу земельних та інших природних ресурсів, вартості землекористування та його екологічного стану;
- організація використання та охорони землі і інших природних ресурсів (*процесу землекористування*);
- розвиток (*територіально-просторове та внутрішньогосподарське планування*) землекористування.

Таблиця 5.2. Функції територіально-просторового планування, землеустрою та землевпорядкування щодо забезпечування видів земельних відносин

Забезпечуваний вид земельних відносин	Назва функції територіально-просторового планування, землеустрою та землевпорядкування
Відносини розвитку землекористування	Розвиток (<i>територіально-просторове та внутрішньогосподарське планування</i>) землекористування
Відносини щодо земельних ділянок їх часток та землеволодінь і землекористувань	Формування прав на земельні ділянки, їх частки та землеволодіння і землекористування та регулювання їх обігу
Відносини оцінки потенціалу земельних ресурсів, вартості землекористування та його екологічного стану	Оцінювання потенціалу земельних ресурсів, вартості землекористування та його екологічного стану
Відносини використання та охорони землі	Організація використання та охорони земель і інших природних ресурсів (<i>процесу землекористування</i>)

Ключовою умовою парадигми сталого управління земельними ресурсами та землекористуванням як інституції є те, що чотири функції системи землевпорядного формування збалансованого землекористування розглядаються виключно у взаємодії (рис. 5.5).

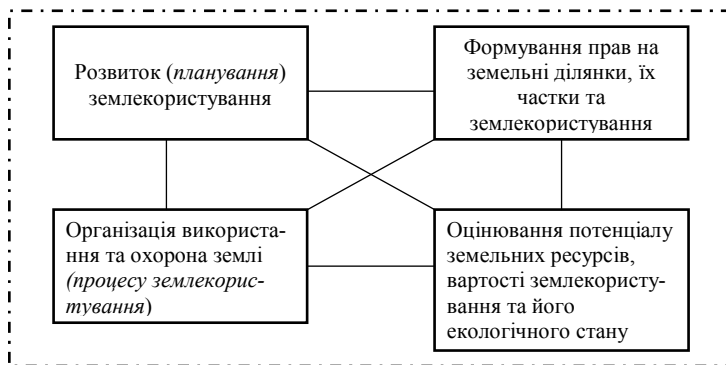


Рисунок 5.5. Логічно-змістовна схема взаємозв'язків функцій системи землевпорядного формування збалансованого землекористування

Кожен процес в ключових сферах системи землевпорядного формування збалансованого землекористування потребує проектування і організації землевпорядних дій, а відповідно і управління. **Політика сталого (збалансованого) розвитку територій і землекористування вимагає, щоб чотири функції системи землевпорядного формування збалансованого землекористування були стратегічно інтегрованими.** Це досягається у чотири основні способи:

- 1) в теорії ці функції розглядають як чотири частини єдиного цілого, а не як незалежні діяльності; це означає, що кожна функція не є самоціллю, але всі чотири разом є засобом для сприяння сталому (збалансованому) розвитку землекористування;
- 2) процеси, які використовують для реалізації функцій, повинні спрямовуватись на сталий (збалансований) розвиток землекористування;
- 3) інформація та результати, породжені процесами, повинні бути взаємно поділеними і мати широкий доступ;
- 4) всі функції мають бути побудовані на ядрі знань державного земельного кадастру.

Безумовно, всі чотири функції системи землевпорядного формування збалансованого землекористування взаємопов'язані. Але **базовою функцією є розвиток (територіальне та внутрішньогосподарське планування) землекористування**, яка реалізовується в процесі землевпорядкування (територіально-просторового планування та зонування земель за типами (підтипами) землекористування територіальних громад). **Формування прав на земельні ділянки, їх частки та землекористування є похідною функцією від розвитку землекористування** але і планування повинно враховувати існуючий стан. Взаємопов'язаність зумовлюється тим, що концептуальне, економічне та фізичне використання землі і інших природних ресурсів впливають на вартість землекористування (земельних ділянок). **Вартість землекористування** також знаходиться під впливом можливого використання землі в майбутньому, що визначається через зонування земель за типами (підтипами) землекористування, або

положення про планування щодо використання та охорони землі і інших природних ресурсів. *І організація використання та охорони землі та інших природних ресурсів, і земельна політика* будуть, зрозуміло, визначати і регулювати майбутній *розвиток сталого (збалансованого) землекористування*.

Це зараз особливо важливо в зв'язку із широкою інтеграцією закордонного досвіду, а також у зв'язку з глобалізацією процесу землекористування у світі.

Проте це не означає, що навіть при нашому розумінні суті збалансованого землекористування, інституцій, що формують іншу його сутність, не існує. Проблема в тому, що розглядається і приймається до уваги лише «законодавство» щодо формування збалансованого землекористування.

Складається таке враження, що *інституції та інститути*, які б мали формувати цілісну інституцію системи еколого-економічного та землепорядного формування збалансованого землекористування, існують десь зовні, поза рамками предмету нашої науки та практики. Наше розуміння інституціонального середовища формування збалансованого землекористування в Україні приведено на (рис. 5.6), що базується на новітній інституціонально-поведінковій економічній теорії [136]. Отже, інституціональне середовище формування збалансованого землекористування є складною багатофункціональною системою, яка обумовлює більш глибоких наукових досліджень по кожній складовій, впливають із відповідних теорій.

Для реалізації дослідницької моделі інституціонального середовища формування збалансованого землекористування в Україні більш детально розглянемо проблему *земельної політики*, яка повинна розроблятися на засадах сталого розвитку країни та із врахуванням положень національної і регіональних моделей *земельного устрою* [153].

Вона повинна враховувати:

- ❖ розвиток економічних та екологічних відносин у сфері розподілу видів (пучка) прав власності на землю та інші природні ресурси;
- ❖ економічний розвиток форм землеволодіння та землекористувань;
- ❖ розвиток управління земельними ресурсами та землекористуванням, в т.ч. регулювання земельних відносин на засадах нової парадигми [150];
- ❖ розвиток земельного ринку із врахуванням контрактних земельних відносин (купівлі-продажу, оренди, суперфіцію, емфітевзису, сервітутів, іпотеки тощо) та адміністративного розподілу земель для суспільних потреб, природокористування, надкористування, оборони тощо;
- ❖ обов'язковість проведення територіально-просторового планування розвитку землекористування, землеустрою та землепорядкування в межах територій територіальних громад як *базових інструментів формування сталого (збалансованого) землекористування*.

На рис. 5.7 приведено логічно-змістовну *модель функціональної структури державної земельної політики* щодо формування збалансованого землекористування.

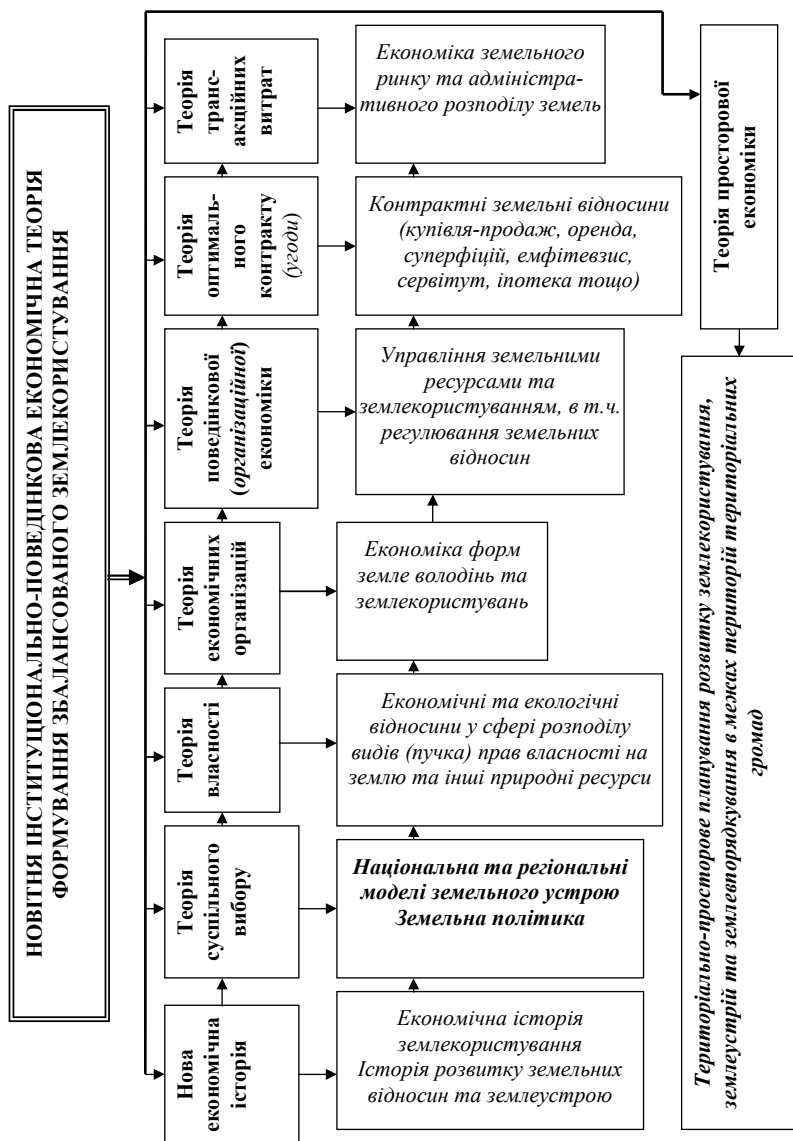


Рисунок 5.6. Логічно-змістовна модель інституціонального середовища формування збалансованого землекористування в Україні



Рисунок 5.7. Логічно-змістовна модель функціональної структури державної земельної політики щодо формування збалансованого землекористування

Вона полягає в: створенні інституційних засад, в т.ч. нормативно-правових; територіально-просторовому плануванні розвитку збалансованого землекористування; управлінні земельними ресурсами та землекористуванням; здійсненні контролю за станом земельних ресурсів, землекористування, земельного ринку, результатами виконання планів, програм, документації із землеустрою.

5.2.2. Управлінські дії щодо формування збалансованого землекористування

Розглянемо одну із проблем, що стосується управлінських дій щодо формування збалансованого землекористування. Основною структурною складовою системи землекористування є «*земля – земельні ресурси – земельна територія*», які виступають одночасно як території, на яких здійснюється виробнича діяльність (*просторовий базис праці*), а також як предмет і засіб праці, тобто засіб виробництва в сільському і лісовому господарстві, рекреаційному природокористуванні і т.д., тому важливість їх раціонального використання для сталого (збалансованого) розвитку територій відповідних ієрархічних рівнів важко переоцінити.

Збалансоване землекористування, як раціональне використання та охорона земель, – це два взаємопов’язаних процеси, спрямованих на підвищення продуктивних сил землі. Вони передбачають такі основні напрями управлінських дій (рис. 5.8):

- ❖ розроблення та схвалення державної, регіональних та місцевих концепцій формування збалансованого землекористування та управлінських дій його реалізації (рис. 5.8, *I-й етап*);

- ❖ розроблення та схвалення державної, регіональних та місцевих стратегій формування збалансованого землекористування та управлінських дій його реалізації (рис. 5.8, *II-й етап*);

- ❖ розроблення та схвалення державної, регіональних та місцевих програм формування збалансованого землекористування та управлінських дій його реалізації (рис. 5.8, *III-й етап*);

- ❖ розроблення бюджетних пропозицій та їх схвалення на рівні державного, регіонального та територіальних громад і управлінських дій щодо реалізації формування збалансованого землекористування (рис. 5.8, *IV-й етап*).

Основними заходами щодо формування збалансованого землекористування на наш погляд мають бути:

- ❖ науково обґрунтована структуризація видів та типів землекористування з метою його раціонального збалансування;

- ❖ оптимізація розподілу земельного фонду між галузями економіки країни (*а по суті розподіл земель за їх категоріями*) і якомога ефективніше його використання;

- ❖ оптимізація структури окремих видів земельних угідь (ріллі, багаторічних насаджень, сіножатей, пасовищ, лісів, земель під водою тощо) відповідно до природно-економічних зон і природно-сільськогосподарських районів;

- ❖ розробка землевпорядної документації щодо впровадження та реалізації раціональної системи землекористування за відповідними видами та типами і підтипами, яка включає створення екологічної мережі як екологічного каркасу землекористування, забезпечення нейтрального рівня деградації земель, екологічно раціональну сільськогосподарську діяльність тощо;

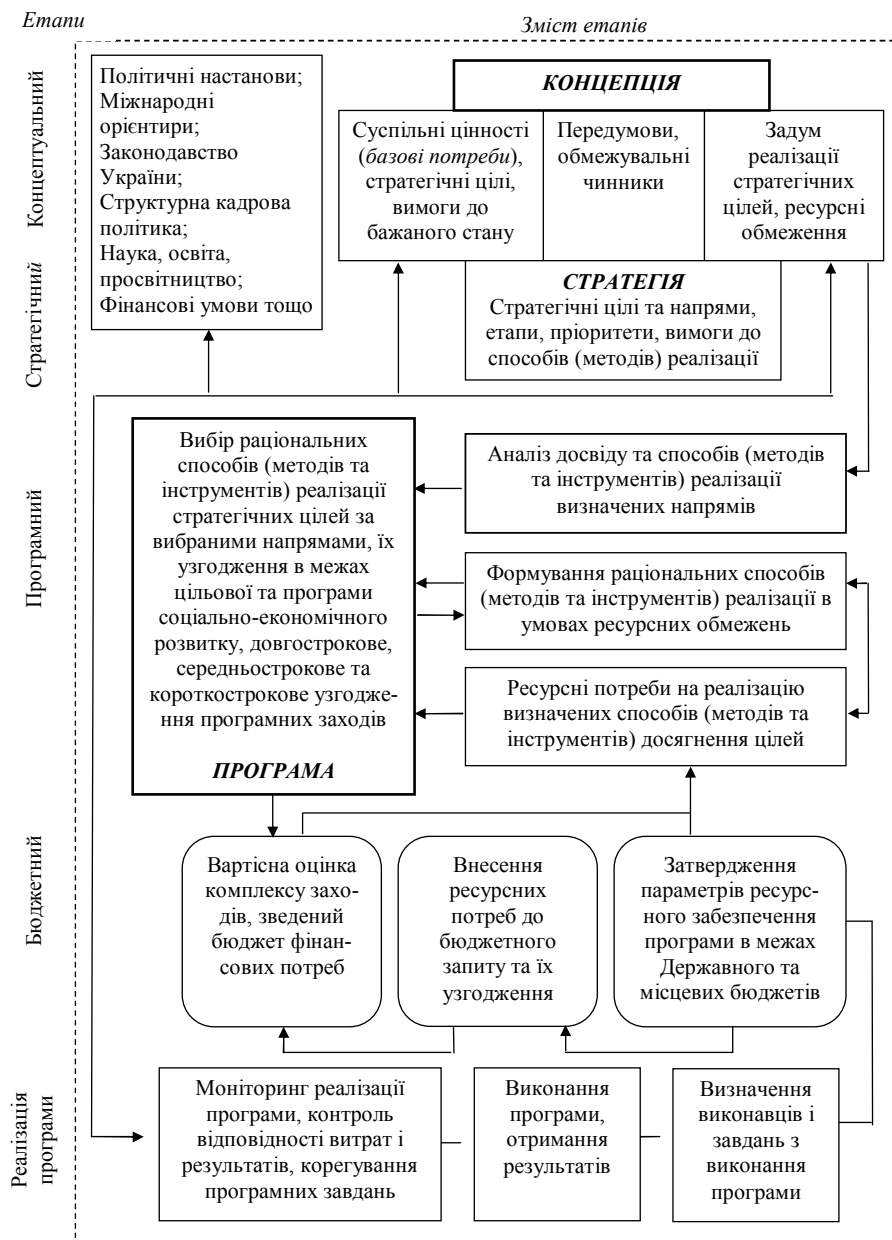


Рисунок 5.8. Етапи формування збалансованого землекористування та управлінських дій його реалізації

- ❖ технології вирощування сільськогосподарських культур (*розвиток нетрадиційного землекористування*), система сівозмін тощо;

- ❖ оптимізація осушення заболочених і перезволожених земель та розвиток зрошення й обводнення посушливих.

Особливої актуальності наукове обґрунтування проблеми оптимізації землекористування набуває в умовах коли відбувається перерозподіл і зміна цільового призначення земель. Причиною таких трансформацій є не тільки оптимізація землекористування з метою зниження рівня деградації, але і реалізація великих інвестиційних проектів, зокрема: освоєння родовищ корисних копалин, будівництво промислових підприємств, транспортних шляхів, туристично-рекреаційних комплексів та ін. При цьому важливо визначити оптимальний (з усіх можливих) варіант використання земельних та інших природних ресурсів (*оскільки переведення земельних угідь з однієї категорії в іншу часто незворотній*), і зберегти, наприклад, найцінніші сільськогосподарські землі.

Трансформація – це перетворення, кількісно-якісних змін системи землекористування, що призводять до зміни її структури, перебудові всіх її компонентів. Можна сказати, що трансформація – це вже dokonаний факт, в той час як трансформаційні процеси характеризують особливості перетворень, що відбуваються. Дослідження, що стосуються проблеми трансформації системи землекористування як **соціально-еколого-економічної системи**, можна поділити на роботи, присвячені природним і соціально-економічним системам.

Вивчення трансформаційних процесів – складна і багатоаспектна завдання, що вимагає використання різноманітних методичних підходів. У землевпорядних дослідженнях в якості основного використовують загальноновизнаний системний підхід, який спирається на територіальний і просторовий, що дозволяють розглядати об'єкт дослідження як складне системне утворення, що складається з взаємозв'язаних і взаємообумовлених компонентів, що розвиваються як єдине ціле, з урахуванням територіальної диференціації.

З позицій системного підходу для вивчення трансформаційних процесів системи землекористування у контексті збалансованості застосовні методи: історико-монографічний, історико-географічний, порівняльно-статистичний, районування, зонування, картографічний, статистичний (*кластерний аналіз*) з використанням геоінформаційних технологій та інші.

Таким чином, **формування збалансованого землекористування** – це сукупність взаємопов'язаних управлінських інструментів і методів впливу на процеси використання земельних ресурсів та пов'язаних з цим трансформаційних процесів в господарській активності з метою забезпечення соціально-економічного зростання суспільства та розширеного відтворення земельних і інших природних ресурсів. Відповідно до цього визначення виникає необхідність аналізу передумов, що суб'єктивно та об'єктивно примушують економічних агентів змінювати усталені

способи (методи) організації використання і охорони земельних ресурсів, що в *основному досягається методом землепорядного проектування.*

5.2.3. Наукова структуризація видів та типів землекористування

При формуванні збалансованого землекористування слід дотримуватися таких принципів:

- 1) забезпечення безпеки держави;
- 2) поєднання державних і місцевих інтересів;
- 3) обґрунтованості;
- 4) досягнення збалансованого співвідношення соціальних, економічних та екологічних інтересів суспільства;
- 5) забезпечення раціонального використання та охорони земель [121].

Поняття «земля» широке та багатогранне (*«земля-земельні ресурси-земельна територія»*) і розглядається в життєдіяльності людини як:

- ❖ природний ресурс;
- ❖ національне багатство;
- ❖ носій родючості;
- ❖ джерело матеріальних благ;
- ❖ територіальний базис для розміщення споруд і комунікацій;
- ❖ основа життєдіяльності людини;
- ❖ особливий товар та земельний капітал;
- ❖ об'єкт правовідносин.

Як об'єктивно існуючий природний об'єкт земля виконує екологічну та ресурсну функцію:

- як місце і умова життя людини – *соціальну функцію*;
- як територія держави – *просторово-політичну функцію*;
- як об'єкт господарювання – *економічну функцію*.

Землю – природний ресурс, в процесі землекористування необхідно:

- ◆ освоювати і використовувати земельні ділянки, ґрунтуючись на законах природи, дотримуючись природного балансу, не порушуючи стабільності (стійкості) екосистем;

- ◆ в повній мірі враховувати якісні особливості земельних ресурсів при їх використанні, створювати адаптивні виробництва;

- ◆ створювати екологічно безпечне виробництво, що не руйнує природні ресурси, або зводити несприятливий вплив вже діючих виробництв до екологічно безпечного рівня;

- ◆ вживати заходів по відтворенню земельних ресурсів, організовуючи їх раціональне використання та охорону

Земля як об'єкт соціально-економічних зв'язків і, перш за все, земельних відносин та організації використання і охорони земель та інших природних ресурсів і біорізноманіття (землекористування) виступає в трьох основних аспектах: **як нерухоме майно, як товар і як об'єкт господарської діяльності** (аграрна, природна та промислова нерухомість). Відповідно до ст.181 Цивільного кодексу України [173] **до нерухомих речей (нерухоме майно, нерухомість)** належать земельні ділянки, а також об'єкти, розташовані на земельній ділянці, переміщення яких є неможливим без їх знецінення та зміни їх призначення.

Земля – товар та земельний капітал. Від інших груп товарів землю відрізняють два істотні моменти:

► **земельну ділянку** не можна перемістити в просторі, переробити в іншу продукцію, використовувати без залишку, тому права земельного власника об'єктивно більш обмежені, ніж власників інших видів власності.

► **земля (земельна ділянка) як товар** є центральним, базовим об'єктом громадських інтересів і відносин;

► **земля (земельна ділянка) як земельний капітал** є сукупністю благ (земельних), якими розпоряджається людина на відповідних правах (або які вона може використовувати) і які являють собою синтез природної енергії в різних формах та людських здібностей (праця, інтелект людини), а також земельні поліпшення та інші предметне багатство (дорожня, інженерна, меліоративна інфраструктура і т. п.), що нерозривно пов'язане із землекористуванням чи ділянкою землі та раніше створене людиною у вигляді матеріальних і нематеріальних засобів, ресурсів, інформації [116].

Особливості землі:

✚ земля не є результатом минулої праці людського суспільства, як інші засоби виробництва, вона – продукт природи;

✚ у всіх галузях господарства земля служить просторовим операційним базисом, тобто місцем, на якому відбувається процес праці;

✚ в сільському господарстві земля – головний засіб виробництва. Тут вона виступає не тільки як місце, де здійснюється виробничий процес, а й як предмет і знаряддя праці;

✚ земля – невідтворюваний засіб виробництва, звідси природна обмеженість земельних ресурсів взагалі і придатних для сільськогосподарського використання зокрема.

✚ земля незношувана і вічна, на відміну від інших засобів виробництва в меншій мірі схильна до зносу, але при нерациональному використанні втрачає цю якість.

Враховуючи складність та багатогранність терміну **«земля-земельні ресурси-земельна територія»** як об'єктів землекористування, А.М. Третьяком та В.М. Третьяк розроблена багаторівнева система класифікації яка інтегрує:

1) надвиди землекористування щодо перетворення та використання земельно-грунтових та інших природних ресурсів;

2) функціональні види землекористування;

3) типи за рівнем інтенсивності землекористування [138].

Окрім цього, Третяком А. М., Третяк В. М. визначено три групи надвидів землекористування щодо перетворення та використання земельно-грунтових та інших природних ресурсів:

1) ресурсно-споживаюче землекористування (*в процесі якого використовуються надра, біологічні та інші ресурси*);

2) ресурсно-перетворююче землекористування (*яке конструктивно трансформує або руйнує земельно-грунтові та інші природні ресурси*);

3) ресурсно-відтворювальне землекористування (*в процесі якого відтворюються або відновлюються земельно-грунтові та інші природні ресурси*) [138].

В таблиці 5.3 наведена наукова структуризація землекористування, за Третяком А. М., Третяк В. М., яка передбачає, що класифікація землекористування формується існуючою структурою суб'єктів землекористування з врахуванням їх територіального розміщення, навколо якої групуються різні функціональні види та типи землекористування, що мають спільні закономірності в експлуатації земельних (*в т.ч. ґрунтових*) та інших природних ресурсів (*в т.ч. біотичних*) і екологічних послуг геосистем.

Таблиця 5.3. Наукова структуризація видів та типів землекористування

Надвиди землекористування	Функціональні види землекористування	Типи за рівнем інтенсивності землекористування	Коеф. ек. стаб. ($K_{ек.ст}$)
1. Ресурсно-споживаючий	1.1. Фонове (помірно-збалансоване)	1.1.1. Ресурсно-промисловий (добувна промисловість)	0,00
		1.1.2. Лісопромисловий	0,50
		1.1.3. Сільськогосподарський (традиційне землекористування)	0,20
		1.1.4. Водопромисловий (ГЕС, водний транспорт, рибальство)	0,50
		1.1.5. Сельбищний (сільський)	0,40
2. Ресурсно-перетворюючий (конструктивно-трансформуюче)	2.1. Велико-осередкове (дисбалансне)	2.1.1. Сельбищний (міський)	0,05
		2.2.1. Промисловий (локальний)	0,00
	2.2. Мало-осередкове	2.2.2. Енергетичний	0,25
		2.2.3. Транспортний (лінійний)	0,20
		2.2.4. Спеціальний (оборони)	0,10
3. Ресурсно-відтворювальний (відновлююче)	3.1. Дисперсне (збалансоване)	3.1.1. Природо-заповідний	1,0
		3.1.2. Природоохоронний	0,90
		3.1.3. Оздоровчий	0,60
		3.1.4. Рекреаційний	0,55
		3.1.5. Лісогосподарський	0,95
		3.1.6. Водогосподарський	0,80
		3.1.7. Сільськогосподарський (нетрадиційне землекористування)	0,51
		3.1.8. Присадибний (особисте селянське господарство)	0,51

Джерело: розроблено з використанням джерел: [138; 165].

5.2.4. Оцінка екологічних, економічних та соціальних показників сталості збалансованого землекористування

Методологічною основою формування державної земельної політики щодо управління землекористуванням виступають цілі сталого (збалансованого) розвитку [99], на основі яких формуються пріоритети соціального, економічного та екологічного розвитку як у глобальному, так і локальному вимірах. Зокрема, формування сталого (збалансованого) розвитку землекористування передбачає свідоме формування збалансованих відносин між економічним зростанням (економічний складник), турботою про навколишнє середовище (екологічний складник) та здоров'ям людини (соціальний складник).

Система землекористування являє собою відкриту соціально-еколого-економічну систему з певними кордонами, в межах якої взаємодіють її підсистеми, що характеризуються специфічними ознаками та системною організацією, причому соціально-еколого-економічна система являє собою цілісне (інтеграційне) утворення, що поєднує економічну, соціальну, інституційну й екологічну підсистеми. Таким чином, на різних ієрархічних рівнях може реалізовуватися програма сталого розвитку землекористування, яка відображена у глобальній екологічній політиці (*міжнародний рівень*), у державній екологічній та земельній політиці (*загальнонаціональний рівень*), у регіональній і місцевій земельній та екологічній політиці (*рівень територіальних громад*), а отже, саме державне управління покликане забезпечувати належні інституційні умови щодо сталого (збалансованого) розвитку землекористування як соціально-еколого-економічної системи. Перспективним напрямом подальших досліджень є визначення рівнів, принципів і функцій державного управління у сфері формування і реалізації земельної та екологічної політики (рис. 5.9). Як видно із рисунку дуже важливою складовою формування сталого (збалансованого) землекористування є визначення його показників. Індикаторами сталого розвитку землекористування вважаються показники виведені з первинних даних державного земельного кадастру, соціальної економічної статистики, які використовуються для інтерпретації існуючого становища та моніторингу динаміки змін. Вони, з одного боку, повинні давати кількісну характеристику досягнення цілей сталого розвитку землекористування [99], з іншого боку, повинні використовуватися для узагальненого визначення та уточнення ключових аспектів його стійкості. Сукупність основних чинників збалансованості землекористування формується з факторів, що впливають на показники екологічного стану землекористування і характеризуються як натуральними, так і вартісними показниками. До індикаторів екологічної ефективності використання земель можуть бути віднесені коефіцієнт екологічної стабільності землекористування та коефіцієнт екологічного впливу угідь на навколишні землі [165], показники рівня використання земель, структури землекористування, ступеня інтенсивності використання земель та інші. Критерії економічної ефективності використання земель часто включають їх доходність, структуру форм господарювання (землекористування) і

власності, коефіцієнт економічної стабільності землекористування [14]. Основною проблемою досліджень сталого землекористування є вирішення питання щодо вимірювання стійкості.



Рисунок 5.9. Модель реалізації концепції сталого (збалансованого) розвитку землекористування як основи формування земельної політики на різних ієрархічних рівнях

Точне вимірювання стійкості є неможливим у силу специфіки динамічної концепції, яка розглядає факти в конкретних умовах місця і часу [226]. В той же час, *відсутність інструментів точного вимірювання сталого землекористування не заважає вибору особливих параметрів або критеріїв, які дозволяють зробити певні висновки щодо тенденцій розвитку, про спадний або висхідний тренд* [268].

Наприклад, як визначено Концепцією боротьби з деградацією земель та опустелюванням [36] деградація земель та опустелювання в Україні є одними з найбільш серйозних викликів для сталого розвитку країни, які спричиняють істотні проблеми екологічного і соціально-економічного характеру. Найбільш масштабними деградаційними процесами є водна та вітрова ерозія ґрунтів (близько 57 відсотків

території країни), підтоплення земель (приблизно 12 відсотків), підкислення (майже 18 відсотків), засолення та осолонцювання ґрунтів (більш як 6 відсотків).

Згідно статті 1 «Охорона земель та інші основні поняття і терміни» закону України «Про охорону земель» **деградація земель** це природне або антропогенне спрощення ландшафту, погіршення стану, складу, корисних властивостей і функцій земель та інших органічно пов'язаних із землею природних компонентів [93]. **Дегградація ґрунтів** це погіршення корисних властивостей та родючості ґрунту внаслідок впливу природних чи антропогенних факторів.

Статтею 30 «Нормативи в галузі охорони земель та відтворення родючості ґрунтів» закону України «Про охорону земель» визначено, що у галузі охорони земель та відтворення родючості ґрунтів встановлюються такі нормативи:

- гранично допустимого забруднення ґрунтів;
- якісного стану ґрунтів;
- оптимального співвідношення земельних угідь;
- показників деградації земель та ґрунтів.

Нормативи в галузі охорони земель та відтворення родючості ґрунтів встановлює Кабінет Міністрів України. Разом з тим, Кабінетом Міністрів України таких нормативів не встановлено.

Більше того, статтею 33 «Нормативи оптимального співвідношення земельних угідь» вказаного закону визначено, що нормативи оптимального співвідношення земельних угідь встановлюються для запобігання надмірному антропогенному впливу на них, у тому числі надмірній розораності сільськогосподарських угідь. ***До нормативів оптимального співвідношення земельних угідь належать***

- оптимальне співвідношення земель сільськогосподарського, природно-заповідного та іншого природоохоронного, оздоровчого, історико-культурного, рекреаційного призначення, а також земель лісового та водного фондів;
- оптимальне співвідношення ріллі та багаторічних насаджень, сіножатей, пасовищ, а також земель під полезахисними лісосмугами в агроландшафтах.

Статтею 34 «Нормативи показників деградації земель та ґрунтів» закону України «Про охорону земель» визначено, що нормативи показників деградації земель установлюються для кожної категорії земель з метою запобігання погіршенню їх стану і використовуються для здійснення контролю за використанням та охороною земель. **До нормативів показників деградації земель належать показники гранично допустимого погіршення стану і властивостей земельних ресурсів** внаслідок антропогенного впливу та негативних природних явищ, а також **нормативи інтенсивності використання земель сільськогосподарського призначення.**

Співвідношення земель сільськогосподарського, природно-заповідного та іншого природоохоронного, оздоровчого, історико-культурного, рекреаційного призначення, а також земель лісового та водного фондів та співвідношення ріллі та багаторічних насаджень, сіножатей, пасовищ, а також земель під полезахисними лісосмугами в агроландшафтах характеризує рівень урбанізованості землекористування а відповідно і

рівень інтенсивності використання земель. Тому ці показники можна віднести до законодавчо визначених індикаторів як деградації земель в цілому, так і до екологічного компонента збалансованого землекористування.

У зв'язку з тим, що Кабінетом Міністрів України не встановлено нормативів оптимального співвідношення земельних угідь та нормативів показників деградації земель і ґрунтів, для оцінки стану реалізації заходів Національного плану дій протягом 2015 – 2020 років, розглянемо запропоновані пропозиції щодо основних індикаторів змін у землекористуванні (табл. 5.4) [140]. Щодо індикаторів деградації земель (*гранично допустимого погіршення стану і властивостей земельних ресурсів*) в якості яких можна було би використати зазначений підхід (*базова площа – існуюча станом на 2015 р.*), то це неможливо із-за відсутності статистичних даних, оскільки після останнього звіту в 1996 р., така звітність не проводиться та відсутності нормативів показників деградації затверджених Кабінетом Міністрів України.

Таблиця 5.4. Основні індикатори (показники) оцінки стану досягнення цілей Національного плану дій боротьби з деградацією земель та опустелюванням

№ заходу та очікувані результати НПД	Одиниця виміру	Індикатори (показники тенденцій змін)
2.1. Створені та відновленні ліси (<i>Базова площа – існуюча станом на 2015 р.</i>)	га	Індекс* створення, відновлення та охорона – тенденції зміни площ по Україні та регіонах до науково обґрунтованих показників
Створені та відновленні полезахисні лісові смуги (<i>Базова площа – існуюча станом на 2015 р.</i>)	га	
Створені та відновленні інші захисні насадження (<i>Базова площа – існуюча станом на 2015 р.</i>)	га	
2.2. Створені та відновленні згідно документації із землеустрою сіножаті і пасовища (<i>Базова площа – існуюча станом на 2015 р.</i>)	га	Індекс створення і відновлення сіножатей і пасовищ – тенденції зміни площ по Україні та регіонах до науково обґрунтованих показників
2.3. Зменшені площі орних земель (<i>Базова площа – існуюча станом на 2015 р.</i>)	га	Індекс зменшення площі орних земель – тенденції зміни площ по Україні та регіонах із врахуванням регіональних нормативів
2.4. Деградовані, техногенно-забруднені та малопродуктивні землі, переведені згідно документації із землеустрою у стан консервації. (<i>Базова площа – існуюча станом на 2015 р.</i>)	га	Індекс консервації деградованих земель – тенденції зміни площ переведених під консервацію або для лісових та рекреаційних потреб по Україні та регіонах до площі деградованих, техногенно-забруднених та малопродуктивних земель
2.5. Відновлені порушені землі шляхом проведення їх рекультивациі згідно документації із землеустрою, проектною документації (<i>Базова площа – існуюча станом на 2015 р.</i>)	га	Індекс рекультивациі порушених земель – тенденції зменшення площ порушених земель по Україні та регіонах
2.6. Екологічно оздоровлені території, які зазнали радіоактивного забруднення.	га	Індекс екологічне оздоровлення територій – тенденції зміни зменшення

№ заходу та очікувані результати НІД	Одиниця виміру	Індикатори (показники тенденцій зміни)
<i>(Базова площа – існуюча станом на 2015 р.)</i>		площ, які зазнали радіоактивного забруднення
2.7. Встановлені зони виробництва органічної продукції та сировини. <i>(Базова площа – існуюча станом на 2015 р.)</i>	га	Індекс виробництва органічної продукції – тенденції збільшення площ по Україні та регіонах до плану
2.8. Встановлені спеціальні сировинні зони <i>(Базова площа – існуюча станом на 2015 р.)</i>	тис. га	Індекс спеціальних сировинних зон – тенденції збільшення площ по Україні та регіонах до плану
2.9. Розроблені та впроваджені пілотні проекти землеустрою щодо охорони орних земель, сінокосів та пасовищ шляхом обґрунтуванням сівозмін та впорядкування угідь з урахуванням зональності богарних, зрошуваних та осушених земель на засадах інституту обмежень (обтяжень) у їх використанні <i>(Базова площа – планова станом на 2015 р.)</i> Затверджена у встановленому порядку документація із землеустрою щодо охорони орних земель, сінокосів та пасовищ дотриманням сівозмін та впорядкуванням угідь, яка реалізується	тис. га	Індекс впровадження сівозмін – тенденції розроблення та впровадження пілотних проектів землеустрою по Україні та регіонах до плану Індекс освоєння сівозмін – тенденції збільшення площ по Україні та регіонах до площі ріллі використовуваної сільськогосподарськими підприємствами, фермерськими господарствами розміром більше 100 га

Звернемо увагу на те, що 30 вересня 2019 року Президент України видав Указ «Про Цілі сталого розвитку України на період до 2030 року», в якому підтримав забезпечення досягнення глобальних цілей сталого розвитку та результатів їх адаптації з урахуванням специфіки розвитку України, викладених у Національній доповіді «Цілі сталого розвитку: Україна».

Завдання управління земельними ресурсами та землекористуванням, що значиться як завдання в Цілях Сталого Розвитку: Україна» зазначені під номерами 2 та 15 [174].

Зокрема, Ціллю 2 передбачається до 2030 р. такі завдання:

- ❖ забезпечення ефективного використання наявного природно-ресурсного потенціалу;

- ❖ збільшення майже на 300 тис. га площ сільськогосподарських угідь, відведених під виробництво органічної продукції;

- ❖ завершити процес створення цивілізованого ринку земель сільськогосподарського призначення;

- ❖ стимулювання створення малих господарств (площа до 50 га), зокрема сімейних ферм, через удосконалення правової бази та забезпечення сприятливих економічно-організаційних та соціальних умов їх діяльності.

Контрольні питання до 5-го розділу.

1. Охарактеризуйте основні напрями формування сталого (збалансованого) землекористування.
2. Охарактеризуйте поняття та сутність збалансованого розвитку землекористування.
3. Охарактеризуйте інституціональне середовище формування збалансованого землекористування.
4. Охарактеризуйте теоретико-методологічні засади інституціонального середовища збалансованого землекористування.
5. Охарактеризуйте управлінські дії щодо формування збалансованого землекористування.
6. Охарактеризуйте наукову структуру видів та типів землекористування як базову складову формування збалансованого землекористування.

РОЗДІЛ 6.

ІНСТИТУЦІОНАЛЬНЕ СЕРЕДОВИЩЕ УПРАВЛІННЯ ЗЕМЕЛЬНИМИ РЕСУРСАМИ ТА ЗЕМЛЕКОРИСТУВАННЯМ

6.1. Інституціональні засади формування системи управління земельними ресурсами та землекористуванням

На думку експертів ООН [170] управління земельними ресурсами є більш ніж технічним процесом і має працювати в соціальному і політичному середовищі. Гарне практичне рішення буде враховувати інституціональні питання і визнавати, що:

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

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

В цьому зв'язку експерти ООН дають ряд оптимальних практичних рішень [170]. Зокрема, ними рекомендується, щоб:

- ♦ закон визначав суть землі, форму і характер власності, юридично визнані форми

володіння і прав, обмежень і зобов'язань, які повинні реєструватися;

- ♦ система управління земельними ресурсами експлуатувалася комерційно відповідно до довгострокової фінансової моделлю і відповідною системою правового і нормативного регулювання та адміністративного управління, яка орієнтована на задоволення запитів клієнтів;

- ♦ роботи системи управління земельними ресурсами були прозорими, з надійним і вільним доступом до земельного ринку і низькими витратами для всіх учасників;

- ♦ ефективність, цілісність і прозорість системи управління земельними ресурсами постійно визначалися і контролювалися за допомогою показників роботи, пов'язаних, наприклад, з часом і витратами на вчинення кожної угоди і з задоволенням споживачів;

- ♦ для підвищення вартості базової інформації облікові дані про право власності, вартість і використання землі були інтегровані або в одній організації, відповідальній за їх ведення, або шляхом з'єднання даних з декількох організацій за допомогою електронних засобів;

- ♦ текстові звіти і набори графічних даних були пов'язані через єдину систему посилаць.

За останні десятиліття засвоєні чотири основні уроки.

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

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

Третій урок – успіхи і невдачі реформ управління земельними ресурсами майже цілком можуть бути віднесені на рахунок **якості керівництва і рівня тих, хто відповідає за системи**. Навіть в електронне століття саме людський фактор визначає, чи

є реформи успішними. В створення і підтримання здатності людей забезпечувати роботу систем управління земельними ресурсами повинні бути вкладені значні сили і ресурси.

Четвертий урок – всі країни відрізняються одна від одної, і, хоча є багато чого навчитися з досвіду інших, в кінцевому рахунку, це внутрішня справа будь-якої конкретної країни вирішувати, яка система найбільш придатна для неї. Саме тому автори праці «Управління земельними ресурсами в Європі: Тенденції розвитку і основні принципи» [170] не дають однозначної відповіді на питання про визначення того, що є найкращим в кожному окремому випадку. Тим не менш, важливо зрозуміти міжнародні тенденції і підготуватися до більш широкої міжнародної співпраці на що розвиваються глобальних земельних ринках.

Оцінка тенденцій існуючого інституціонального забезпечення системи управління земельними ресурсами та землекористування за методикою Світового банку [302] (табл. 6.1) вказує на незадовільний його стан.

Таблиця 6.1. Оцінка тенденцій існуючого інституціонального забезпечення системи управління земельними ресурсами та землекористування

№ п/п	Назва складових системи управління	Оцінка в %*	
		2013 рік	2021 рік
1.	Земельна політика у галузі земельних відносин щодо:	54	55
1.1.	Повноважень ВРУ, ВР АР Крим, обласних рад, Київської і Севастопольської міських рад, районних рад, районних у містах рад, сільських, селищних, міських рад	65	60
1.2.	Повноважень органів виконавчої влади	55	55
1.3.	Правових відносин власності на землю	55	45
1.4.	Орендних відносин	75	85
1.5.	Гарантії прав на землю	48	45
1.6.	Містобудівних відносин власності на землю	70	75
1.7.	Сільськогосподарські відносини власності на землю	40	50
1.8.	Лісгосподарські відносини власності на землю	50	50
1.9.	Екологічні відносини власності на землю	30	30
2.	Земельна політика у галузі використання та охорони земель щодо:	43	40
2.1.	Встановлення та зміна цільового призначення земель	60	70
2.2.	Встановлення та зміна меж адміністративно-територіального устрою	30	30
2.3.	Планування використання земель	15	10
2.4.	Землеустрою	35	30
2.5.	Контролю за використанням та охороною земель	65	35
2.6.	Моніторингу земель	15	15
2.7.	Державного земельного кадастру	50	40
2.8.	Економічного стимулювання раціонального використання та охорони земель	10	10
2.9.	Відшкодування втрат сільськогосподарського та лісгосподарського виробництва	75	75

Примітка: * критерії оцінки: задовільний – від 71-100 %; недостатньо задовільний – від 41-70 %; незадовільний – від 11-40%; практично відсутній – від 0 до 10%.

Так, стан інституціонального забезпечення визначення земельної політики у галузі земельних відносин та галузі використання та охорони земель оцінюється експертами як недостатньо задовільний і змінився із 2013 р. до 2021 р. із 54% до 55%. Стан інституціонального забезпечення визначення земельної політики галузі використання та охорони земель оцінюється експертами як незадовільний і змінився із 2013 р. до 2021 р. із 43% до 40%. Значно гірша ситуація щодо механізмів реалізації земельної політики. Тут зміни відбулися з 2013 р. по 2021 р. із 26% до 19% і стан оцінюється експертами як незадовільний. Стан інституціонального забезпечення регулювання земельних відносин змінився з 2013 р. по 2021 р. із 37% до 59% і оцінюється як недостатньо задовільний. Стан інституціонального забезпечення організації використання та охорони земель оцінюється як незадовільний змінився з 2013 р. по 2021 р. із 33% до 36%.

Згідно статті 116 п. 5 Конституції України Кабінет Міністрів України здійснює управління об'єктами державної власності відповідно до закону/ Згідно статей 142 і 143 Конституції України матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування є земля, що перебуває у власності територіальних громад [35]. Територіальні громади села, селища, міста безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування управляють майном, що є в комунальній власності. Таким чином, Конституція, окреслюючи в загальній формі сферу управління місцевого самоврядування в Україні, подальшу конкретизацію повноважень органів місцевого самоврядування в сфері землекористування, віднесла на поточне законодавство, зокрема на Земельний кодекс та закон про місцеве самоврядування.

Використовуючи основні положення концепції повноважень органів виконавчої влади і місцевого самоврядування в редакції Земельного кодексу України та враховуючи переважаючі форми власності в залежності від суспільно-виробничих функцій землі пропонується такий їх розподіл (табл. 6.2) [169].

Таким чином, з приведених важелів управління використання та охорони земель в 10-ти повністю і 5-ти частково із 25 напрямів здійснюють управління органи виконавчої влади; в 7-ми повністю і 4-х частково – органи місцевого самоврядування; в 5-ти напрямках власники землі і землекористувачі самостійно здійснюють управління землекористуванням.

Необхідність прискорення розмежування повноважень з управління земельними ресурсами диктується ще й тим, що сьогодні більше 51 % земельного фонду країни передано у власність фізичним і юридичним особам (*і це в основному землі сільськогосподарського призначення*), та те, що по оцінці експертів у державній власності залишиться не більше 15-18 % земель після формування комунальної власності.

Таким чином можна констатувати, що інституціональне середовище сучасної системи управління земельними ресурсами та землекористування є недостатнім і не забезпечує позитивний результат в досягненні екологічно раціонального землекористування в Україні.

Таблиця 6.2. Розмежування повноважень органів управління землекористуванням в залежності від форм власності*

№ п/п	Напрями управління	Органи виконавчої влади	Органи місцевого самоврядування	Власники землі і землекористувачі
1	Розпорядження землями: - державної власності - комунальної власності - приватної власності	+ - -	- + -	- - +
2	Планування та прогнозування земель та рівні: - держави - територіальної громади - землеволодіння або землекористування	+ - - -	- + - -	- - + -
3	Організація здійснення землеустрою: - на землях державної власності - на землях комунальної власності - на землях власності фізичних і юридичних осіб	+ - -	- + -	- - +
4	Ведення державного земельного кадастру на рівні: - держави - регіону - району - міста, селища - землеволодіння, землекористування	+ + + - -	- - - + -	- - - - +
5	Організація контролю за використанням і охороною земель: - державною - громадською	+ -	- +	- +
6	Здійснення моніторингу земель: - державної власності - комунальної власності - приватної власності	+ частково частково	- + частково	- - -
7	Економічно-адміністративне регулювання земельних відносин: - на землях державної власності - на землях комунальної власності - на землях приватної власності	+ - частково	- + частково	- - -
8	Правове регулювання земельних відносин: - на землях державної власності - на землях комунальної власності - на землях приватної власності	+ частково частково	- частково частково	- - -

Примітка: * + здійснення управління; – відсутність управління.

Тому необхідний перегляд на системній основі концептуальних орієнтирів і пріоритетів розподілу функцій управління земельними ресурсами та

землекористуванням на різних рівнях і різних ланках влади. Частина функцій управління повинна відноситись до компетенції центральних органів влади, частина – до компетенції органів місцевого самоврядування.

Це обумовило необхідність розробки прогнозної моделі інституційної системи управління земельними ресурсами та землекористуванням (рис. 6.1), де жирним виділено запропоновані нові елементи системи.

Принципи управління земельними ресурсами та землекористуванням.

I. Поєднання особливостей використання землі, як територіального базису, природного ресурсу і основного засобу виробництва.

II. Забезпечення рівності прав власності на землю громадян, юридичних осіб, територіальних громад та держави.

IV. Забезпечення раціонального використання та охорони земель.

V. Забезпечення гарантій прав на землю.

VI. Пріоритету вимог екологічної безпеки.

VII. Системного підходу і доступності інформації.

1. Відповідно до положень Земельного кодексу України складові елементи ***земельної політики*** включають:

1.1. у галузі земельних відносин щодо:

1.1.1. Повноважень Верховної Ради України, Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласних рад, Київської і Севастопольської міських рад, районних рад, районних у містах рад, сільських, селищних, міських рад;

1.1.2. Повноважень Кабінету Міністрів України, Мінприроди, Мінагрополітики, Держкомзему, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, місцевих державних адміністрацій, державних органів приватизації (ст. 13-17¹);

1.1.3. Захисту прав на землю, відшкодування збитків власникам землі та землекористувачам та вирішення земельних спорів (ст. 152-161);

1.1.4. **Правових відносин власності на землю** (право власності на землю, право користування землею, **право управління землекористуванням**, право земельного сервітуту, право користування чужою земельною ділянкою для сільськогосподарських потреб або для забудови, право добросусідство, обмеження прав на землю, набуття права на землю громадянами та юридичними особами, продаж земельних ділянок або прав на них на підставі цивільно-правових договорів, продаж земельних ділянок або прав на них на конкурентних засадах, припинення прав на землю та орендних відносин ст. 78-151);

1.1.5. Містобудівних відносин власності на землю (ст. 38-42, 53-54, 65-77);

1.1.6. Сільськогосподарських відносин власності на землю (ст. 22-37);

1.1.7. Лісгосподарських відносин власності на землю (ст. 55-57);

1.1.8. Екологічних відносин власності на землю (ст. 43-52, 58-64);

1.1.9. Економічних відносин власності на землю (*тут і далі жирним виділено нові елементи системи*);

1.1.10. Контролю способів розпорядження правами на землю;

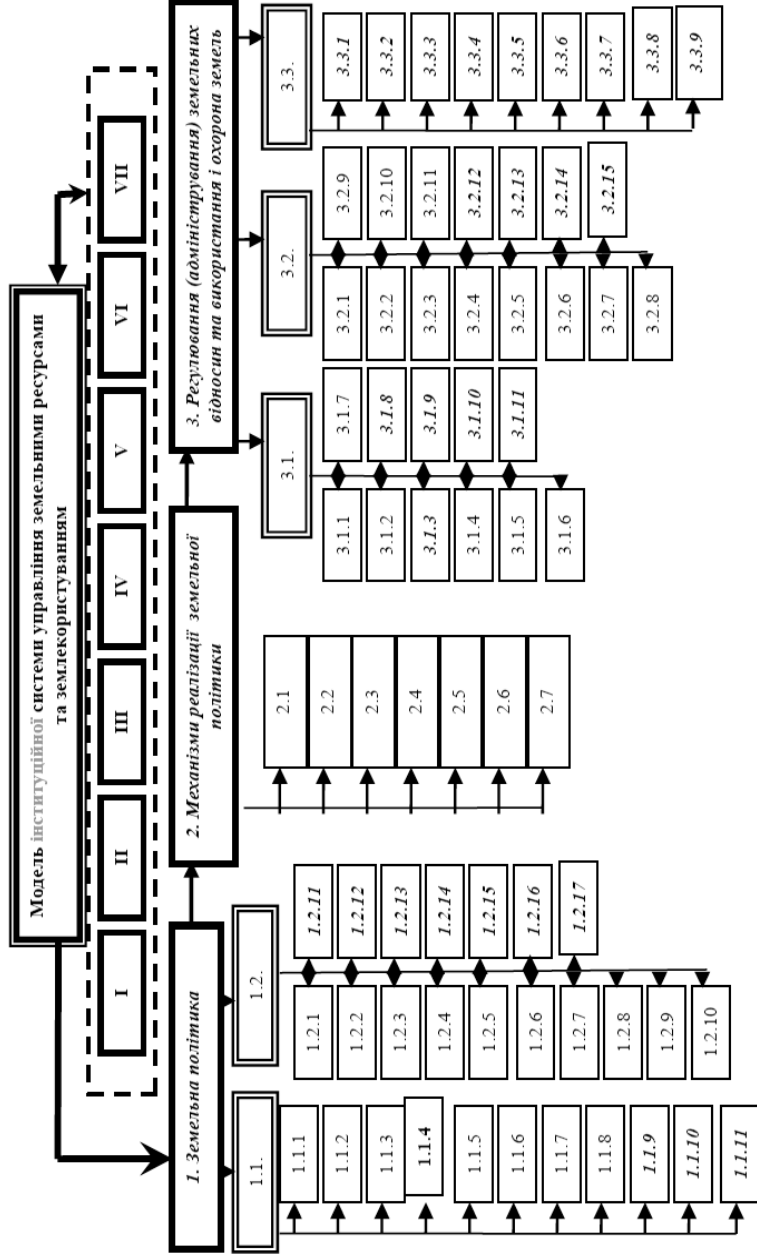


Рисунок 6.1. Логічно-змістовна модель інституційної системи управління земельними ресурсами та землекористуванням в Україні

1.1.11. Вилучення земель для суспільних потреб.

1.2. у галузі використання та охорони земель щодо:

1.2.1. Встановлення та зміна цільового призначення земель (ст. 20);

1.2.2. Встановлення та зміна меж адміністративно територіального устрою (ст. 173-176);

1.2.3. Територіально-просторового планування використання земель (розвитку землекористування) (ст. 177-178);

1.2.4. Землеустрою та землевпорядкування (ст. 181-182);

1.2.5. Контролю за використанням та охороною земель (ст. 187-190);

1.2.6. Моніторингу земель, землекористування та земельних відносин (ст. 191);

1.2.7. Державний земельний кадастр (ст. 193-204);

1.2.8. Економічного стимулювання раціонального використання та охорони земель (ст. 205);

1.2.9. Відшкодування втрат сільськогосподарського та лісгосподарського виробництва (ст. 207-209);

1.2.10. Оподаткування землекористування та регулювання розмірів орендної плати;

1.2.11. Розподілу земель за формами власності;

1.2.12. Розподілу земель за категоріями;

1.2.13. Нормування землекористування;

1.2.14. Земельних платежів, іпотеки тощо;

1.2.15. Визначення способів використання земель (зонування території);

1.2.16. Контролю способів використання землі;

1.2.17. Визначення дозволеного використання земель (визначення угідь).

2. Складові елементи механізмів реалізації земельної політики включають:

2.1. Загальнодержавна та регіональні програми використання та охорони земель;

2.2. Загальнодержавна та регіональні програми розвитку земельних відносин;

2.3. Природно-сільськогосподарське та інші види районування земель;

2.4. Зонування земель за їх категоріями та типами землекористування;

2.5. Землеустрій;

2.6. Контроль за використанням та охороною земель;

2.7. Охорона земель;

3. Складові елементи щодо регулювання земельних відносин та адміністрування використання і охорони земель включають:

3.1. Регулювання земельних відносин шляхом визначення земельного процесу.

3.1.1. Розподілу земель за формами власності;

3.1.2. Розподілу земель за формами землекористування (господарювання);

3.1.3. Правового та економічного обороту прав на землю;

3.1.4. Обмежень та обтяжень (земельних сервітутів) прав на землю;

3.1.5. Нормування розміру власності на землю;

3.1.6. Захисту прав на землю;

3.1.7. Вирішення земельних спорів.

3.1.8. Форм землекористування (господарювання);

3.1.9. Обороту прав на землю (земельного ринку);

3.1.10. Наукові дослідження;

3.1.11. Вилучення земель для суспільних потреб.

3.2. *Адміністрування використання та охорони земель шляхом визначення земельного процесу, встановлення норм та правил (землевпорядних та містобудівних регламентів) щодо:*

3.2.1. Розподілу земель по адміністративно-територіальному устрою;

3.2.2. Розподілу земель за типами (підтипами) землекористування та цільовим призначенням;

3.2.3. Встановлення територіальних обмежень у використанні земель;

3.2.4. Нормування землекористування;

3.2.5. Обмеження у використанні земель;

3.2.6. Оподаткування землекористування та орендної плати за землю;

3.2.7. Інших земельних платежів;

3.2.8. Економічного стимулювання землекористування;

3.2.9. Дозволеного використання земель (угіддя);

3.2.10. Методів використання земель;

3.2.11. Відшкодування збитків власникам та землекористувачам;

3.2.12. Розподілу земель за формами власності;

3.2.13. Розподілу земель за категоріями;

3.2.14. Розподілу земель за типами землекористування;

3.2.15. Територіальних обмежень землекористування.

3.3. *Адміністрування землекористування*

3.3.1. Нормування землекористування;

3.3.2. Обмежень у використанні земель та інших природних ресурсів;

3.3.3. Економічного стимулювання землекористування;

3.3.4. Оподаткування землекористування та орендної плати за землю;

3.3.5. Інших земельних платежів;

3.3.6. Дозволеного використання земель (угіддя);

3.3.7. Методів використання земель;

3.3.8. Встановлення землевпорядних та містобудівних регламентів;

3.3.9. Узгодження суспільних, громадських та приватних інтересів.

Станом на 2021 р., також потребують вивчення та розробки заходів з відновлення системи управління земельними ресурсами і землекористуванням спеціально уповноваженого органу виконавчої влади з питань земельних ресурсів – Держземагентства України, оскільки ця функція у державі покладена на Державну службу з геодезії та кадастру.

6.2. Правовий статус землі, землеволодіння і землекористування

Земля є центральним елементом еколого-економічного обліку. В контексті центральної основи системи комплексного еколого-економічного обліку (СЕЕО) вона визначена як: *«унікальний природний актив, який окреслює простір, в якому відбувається економічна діяльність і відбуваються процеси, пов'язані з навколишнім середовищем, і в рамках якого розташовані екологічні та економічні активи»* [105]. В рамках системи комплексного еколого-економічного обліку термін «земля» використовується як для визначення суші, так і для областей, покритих водою. Незважаючи на тісний взаємозв'язок, землекористування і земного покриву в системі комплексного еколого-економічного обліку підпадають під різні класифікації. Це допомагає послідовно і ясно визначити відповідні поняття.

Землекористування відображає [105]:

- діяльність, що здійснюється на землі, та
- організаційні форми, що застосовуються для даної ділянки для цілей (а) економічного виробництва або (б) підтримання і відновлення екологічних функцій.

Термін «*користування*» передбачає певне втручання людини або наявність управління; однак для забезпечення повного обліку землекористування, включаються як використовувані, так і не використовувані землі. У системі комплексного еколого-економічного обліку землекористування включає площу суші і площу внутрішніх водойм, іноді з розширенням на площу виняткових економічних зон країни.

В Україні під *землекористуванням*, за дослідженнями В. М. Другак [14] розуміється:

- 1) як користування землею в установленому законом порядку (земельна ділянка);
- 2) як частина єдиного земельного фонду, що надана державою або набута у власність чи оренду окремим користувачем для господарської або іншої мети, обмежена на місцевості;
- 3) як об'єкт права, об'єкт економічних, екологічних, містобудівних, сільськогосподарських та інших земельних відносин, на який землекористувачу виданий документ, що посвідчує право на землю з визначеними межами, площею, складом угідь, майнових об'єктів та за необхідністю з геодезичними координатами межових знаків, що визначені в натурі.

Згідно статті 79 «Земельна ділянка як об'єкт права власності» Земельного кодексу України [20], *земельна ділянка* – це частина земної поверхні з установленними межами, певним місцем розташування, з визначеними щодо неї правами. Право власності на земельну ділянку поширюється в її межах на поверхневий (грунтовий) шар, а також на водні об'єкти, ліси і багаторічні насадження, які на ній знаходяться, якщо інше не встановлено законом та не порушує прав інших осіб. Право власності на земельну ділянку розповсюджується на простір, що знаходиться над та під поверхнею ділянки на висоту і на глибину, необхідні для зведення житлових, виробничих та інших будівель і споруд.

За дослідженнями А.М. Третьака [118] під землекористуванням розуміється *«процес використання людиною (суспільством) інтегрального потенціалу території, який включає всі ресурси на відповідній ділянці геопростору, є складовою частиною суспільно-територіального комплексу регіонального рівня і веде до ускладнення його структури, що знаходить своє проявлення у процесі регулювання земельних відносин»*.

Тому в подальшому, під землекористуванням ми будемо використовувати поняття визначене міжнародною класифікацією, як *«унікальний природний актив, який окреслює простір, в якому відбувається економічна діяльність і відбуваються процеси, пов'язані з навколишнім середовищем, і в рамках якого розташовані екологічні та економічні активи»* [105].

6.3. Система землеволодіння і землекористування

Формування системи землекористування необхідно розглядати як економічно ефективне, довгострокове державне капіталовкладення в інфраструктуру країни, без якої нормальне функціонування держави неможливо. Ефективна система землекористування дозволяє: забезпечувати гарантії і надійний захист прав власності, володіння і користування на земельні ділянки та інші природні ресурси, а також пов'язаного з ними іншого нерухомого майна; обґрунтувати рівень земельних платежів та забезпечувати фінансову стабільність розвитку територіальних громад; здійснювати охорону земель та інших природних ресурсів; розвивати і регулювати земельний ринок; забезпечувати іпотеку земельної власності; забезпечувати процес планування і розвитку землевпорядної та іншої інфраструктури облаштування земельних ділянок; знижувати кількість земельних спорів; підтримувати раціональне використання природних ресурсів; забезпечувати створення баз даних і карт із земельних та інших природних ресурсів, стану навколишнього середовища; забезпечувати капіталізацію та екологізацію землеволодіння і землекористування юридичних осіб та громадян і т.п.

Оскільки система землекористування в Україні, як відзначається в ряді наукових праць [13; 14; 114; 115; 116; 120; 123; 124; 126; 127; 128; 129; 133; 139; 149; 162], дуже складна, що включає початкову кількість природних, соціальних, екологічних, економічних, технологічних, оборонно-безпекових та інших явищ і чинників, то при розкритті змісту озвученої теми дослідження доцільно використовувати генетичний та інституціональний методи дослідження цих явищ, заснованих на аналізі їх розвитку.

Ці методи вимагають встановлення:

- 1) початкових умов розвитку системи;
- 2) головних її етапів;
- 3) основних тенденцій, напрямків розвитку.

Тому наукове завдання полягає у наданні на основі теоретичного узагальнення і за допомогою генетичного та інституціонального методів дати цілісне уявлення, для

прийняття науково обґрунтованих управлінських рішень, про теоретичні засади формування та регулювання системи землекористування України.

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

- землекористування як фактор розвитку економічних, екологічних та соціальних відносин;
- землекористування як об'єкт правових відносин;
- землекористування як елемент реалізації інноваційних проєктів;
- землекористування як елемент організаційно-економічного механізму управління земельними та іншими природними ресурсами і земельно-майновими комплексами;
- землекористування як елемент системи ресурсного забезпечення інвестиційних проєктів або землекористування як умова економічної забезпеченості інвестиційних проєктів;
- землекористування як фактор підвищення ефективності використання земельних та інших природних ресурсів і як об'єктів підприємницької діяльності;
- землекористування як елемент підвищення ринкової вартості земельних ділянок та прав власності на них;
- землекористування як елемент підвищення активності формування ринку нерухомості і цінних паперів;
- землекористування як показник підвищення вартості основних фондів, в тому числі виробничого призначення;
- землекористування як показник підвищення балансової вартості та капітальної вартості земельних ділянок;
- землекористування як фактор формування фіскальної політики;
- землекористування як одиниця державного кадастрового обліку об'єктів земельно-майнового комплексу;
- землекористування як умова розвитку міських та сільських територій, в тому числі житлово-комунального господарства;
- землекористування – основний елемент підвищення ефективності використання земельних та інших природних ресурсів;
- землекористування – одне з основних умов політичної та територіальної безпеки країни і територій;
- землекористування як елемент забезпечення стійкості та ефективності використання територій об'єднаних територіальних та інших громад;
- землекористування як фактор формування соціальної політики;
- землекористування як елемент механізму управління органів виконавчої влади та місцевого самоврядування;

- землекористування як елемент національних і регіональних моделей земельного устрою щодо забезпечення їх ефективності;
- елемент формування просторової збалансованості системи землекористування органів місцевого самоврядування;
- елемент формування системи землекористування в населених пунктах;
- елемент формування системи землекористування мегаполісів;
- елемент формування системи землекористування окремих категорій земельного фонду, типів (*підтипів*) землекористування, охоронних зон тощо;
- землекористування як елемент системи регулювання зміни клімату та боротьби з опустелюванням на національному та глобальному рівнях;
- землекористування як елемент системи продовольчої безпеки національного та глобального рівнів.

Таким чином, ці нові напрямки системи землекористування можна згрупувати в нові блоки підсистем, наприклад:

- 1) землекористування – елемент інституціонально-поведінкового механізму економіки країни, її регіонів та територій територіальних громад;
- 2) землекористування – елемент механізму інвестиційно-інноваційної діяльності;
- 3) землекористування – елемент підвищення природно-ресурсного потенціалу території;
- 4) землекористування – елемент соціально-екологічного механізму;
- 5) землекористування – елемент організаційного та землевпорядно-правового механізму управління земельними та іншими природними ресурсами і земельно-майновими комплексами;
- 6) землекористування – елемент фінансово кредитного механізму.

Групування в підсистеми напрямків системи землекористування спричинило за собою такі зміни (*або доповнення*) щодо розвитку системи економічно-ефективного, екологічно-безпечного та соціально-збалансованого землекористування:

- з'явилися нові об'єкти землекористування, що мають умовні теоретичні межі (*а саме, коли межі жорстко не за координовані, так як вони мають розмитий характер: сільськогосподарські угіддя, функціональні зон природно-заповідних територій, структурні елементи екологічної мережі України, ліс-пасовище чи болото-сінокоси в межах території землекористування лісгосподарських та сільськогосподарських підприємств, сквери, парки і інші зелені зони в населених пунктах, водоохоронні зони та прибережні захисні смуги і т.д.*);
- з'явилися юридичні проблеми і казуси (*наприклад, із заміною категорій земельного фонду на містобудівні зони певного функціонального призначення, тобто замість строго визначених правових норм використання сільськогосподарських угідь – розмиті норми правил землекористування і забудови містобудівного характеру*);
- нехтування вимогами ввести обов'язковість для власників земельних ділянок процедури держреєстрації видів економічних та екологічних прав власності на землю та інші природні ресурси, які підвищують капіталізацію і екологізацію землекористування;

- нестійкість (або знищення кадастрового обліку) і недостатність інформаційної бази щодо кількісного та якісного обліку земель, землеволодінь та землекористувань юридичних осіб і громадян і т.д.

Ці та інші зміни, в свою чергу, тягнуть за собою проблеми формування та регулювання функціонування землекористування як в територіальному аспекті так і практично в кожній категорії земельного фонду.

Враховуючи викладене, під **системою землекористування** необхідно розуміти **інтегральну багатofункціональну соціально-економічну та природну систему, що включає підсистеми** [142]:

- ❖ це вид господарського використання земельних та інших природних ресурсів (земельних ділянок як об'єкту земельних відносин), визначений у встановленому законом порядку (для будівництва, ведення сільського господарства і т.д.);

- ❖ це просторова одиниця – частина єдиного земельного фонду країни, надана органами виконавчої влади та місцевого самоврядування окремому суб'єкту земельних відносин для її господарського чи іншого використання, яка обмежена на місцевості, а саме із встановленими на місцевості межами;

- ❖ це земельна ділянка або їх сукупність як об'єкт права, елемент земельних економічних, екологічних, соціальних або (і) містобудівних, рекреаційних та інших відносин, на який суб'єкту зареєстровано право його використання з видачею кадастрового плану, де зазначені площі, розмір, лінії меж (в разі необхідності – з координатами точок повороту), термінами і видами користування і т.д.;

- ❖ це просторовий об'єкт системи територіального планування земле- та природокористування;

- ❖ це просторовий об'єкт сільськогосподарської, містобудівної, екологічної, рекреаційної та іншої організації земельної території і господарської діяльності.

Відповідно, сутність «**системи землекористування**» можна відобразити у виді логічно-змістовної моделі (рис. 6.2).

Отже, землекористування, як правило, залежить від уречевленості земельних ділянок та прав на них (*матеріальний та нематеріальний актив*), термінів дії і видів прав та якості їх захисту, виду господарської діяльності залежно від режиму використання (*цільового, функціонального*) земельних та інших природних ресурсів, її ефективності, існуючого інституціонального (*законодавчо-нормативного, організаційно-управлінського та іншого*) середовища, просторових характеристик і багатьох інших факторів. Таким чином, **система землекористування** в загальному сенсі є надзвичайно складним поняттям. З точки зору **економіки** вона розглядається в зв'язку з реальним місцем розташування, формами та видами прав власності, формами землекористування (*господарювання*), земельними економічними відносинами, характером привласнення прибутку (*земельної ренти, доходу*), ефективністю управління землекористуванням і господарського використання землі та інших природних ресурсів і майна як економічного активу та капіталу. **Юриспруденція** встановлює правові характеристики системи землекористування, режиму використання і охорони земель та

інших природних ресурсів, що невіддільні від земельної ділянки, економічного обігу прав власності на землю і інші природні ресурси, які знаходять своє відображення в нормативній законодавчій базі, обов'язковій для виконання всіма суб'єктами системи землекористування.

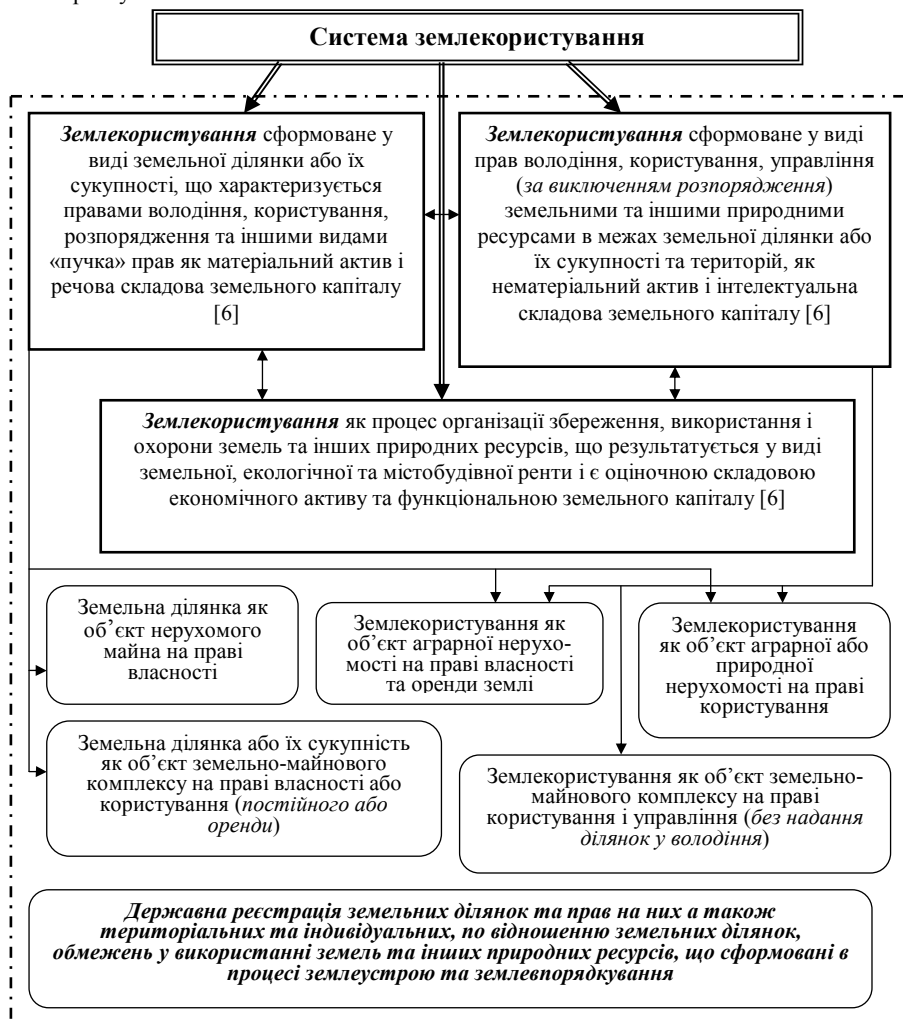


Рисунок 6.2. Логічно-змістовна модель теоретико-методологічної сутності системи землекористування [142]

Екологічні вимоги формують наукову основу раціонального землекористування та природокористування в цілому на основі забезпечення вимог збереження стійкості

навоколишнього середовища, його здатності до саморегуляції, відновлення початкового стану системи і ін.

Враховуючи викладене, під **системою землекористування** необхідно розуміти **інтегральну багатофункціональну соціально-економічну та природну систему, що включає підсистеми** [142]:

1) землекористування сформоване у виді земельної ділянки або їх сукупності, яке характеризується правами володіння, користування, розпорядження та іншими видами «пучка» прав як матеріальний актив і речова складова земельного капіталу;

2) землекористування сформоване у виді прав володіння, користування, управління (за виключенням розпорядження) земельними та іншими природними ресурсами в межах земельної ділянки або їх сукупності та територій, як нематеріальний актив і інтелектуальна складова земельного капіталу;

3) землекористування як процес організації використання і охорони земель та інших природних ресурсів, що результатуюється у виді земельної, екологічної та містобудівної ренти і є оціночною складовою економічного активу та функціональною земельного капіталу;

4) державна реєстрація земельних ділянок та прав на них а також територіальних та індивідуальних, по відношенню земельних ділянок, обмежень у використанні земель та інших природних ресурсів, що сформовані в процесі землеустрою та землевпорядкування.

Таким чином, під системою землекористування необхідно розуміти інтегральну багатофункціональну соціально-економічну та природну систему, що включає підсистеми:

1) землекористування сформоване у виді земельної ділянки або їх сукупності, яке характеризується правами володіння, користування, розпорядження та іншими видами «пучка» прав як матеріальний актив і речова складова земельного капіталу;

2) землекористування сформоване у виді прав володіння, користування, управління (за виключенням розпорядження) земельними та іншими природними ресурсами в межах земельної ділянки або їх сукупності та територій, як нематеріальний актив і інтелектуальна складова земельного капіталу;

3) землекористування як процес організації використання і охорони земель та інших природних ресурсів, що результатуюється у виді земельної, екологічної та містобудівної ренти і є оціночною складовою економічного активу та функціональною земельного капіталу;

4) державна реєстрація земельних ділянок та прав на них а також територіальних та індивідуальних, по відношенню земельних ділянок, обмежень у використанні земель та інших природних ресурсів, що сформовані в процесі землеустрою та землевпорядкування.

6.4. Земельно-кадастровий облік як інформаційна база управління земельними ресурсами та землекористуванням

В системі управління земельними ресурсами та землекористуванням важливу роль відіграє державний земельний кадастр (ДЗК). Він дозволяє здійснювати ряд важливих дій в наступних сферах.

В сфері правових відносин – забезпечення державної реєстрації земельних ділянок та прав на них, угод з ними, формування впевненості власників ділянок і землеволодільців в своїх правах на земельні ділянки та іншу нерухомість, розмежування прав власності на земельні ділянки між державної, комунальної та приватної власності.

В сфері економіки – забезпечення надходжень земельних платежів до бюджету територій і розширення бази оподаткування, проведення нормативної грошової оцінки земель та балансової вартості землекористування, інформаційна підтримка ринкового обороту землі, вдосконалення механізму оподаткування землі та іншої нерухомості шляхом встановлення залежності платежів від ринкової вартості і прибутковості використовуваних земельних ділянок та об'єктів нерухомості, зменшення кількості суб'єктів земельних відносин, що користуються незаконними або необґрунтованими пільгами, збільшення вартості основних фондів підприємств, захист їх від інфляції.

В сфері використання земель та управління земельними ресурсами – надання повної та достовірної інформації для планування і управління земельними ресурсами і землекористуванням територій на базі даних кількісного і якісного обліку земель (*який в Україні станом на 2021 р. відсутній*); забезпечення міжвідомчої взаємодії при формуванні об'єктів нерухомості; проведення державного контролю та моніторингу за станом і використанням земель, забезпечення територіально-просторового планування та функціонального зонування земель за типами (підтипами) землекористування та іншого, створення механізму вилучення (викупу) земель для суспільних потреб.

В сфері формування земельного ринку – створення необхідних умов для функціонування ринку; управління нерухомим майном, що перебуває у державній та муніципальній власності; вдосконалення процедур закріплення прав на займані будівлями ділянки та ін.

У сфері забезпечення стійкості землекористування – забезпечення стійкості прав суб'єктів земельних відносин на дану ділянку, стійкості його господарського використання, територіальної (просторової), економічної і екологічної стійкості.

В сфері розвитку банківського сектора і страхування – забезпечення розвитку іпотечного кредитування під заставу земельних ділянок, страхування прав власності на нерухомість, саморегулювання механізмів взаємодії банків, оцінювачів, ріелтерів, страховиків та інших учасників земельного ринку та іншої нерухомості, на основі надання юридично значимої інформації з ДЗК.

В сфері інвестиційної політики – створення сприятливих умов для залучення прямих інвестицій, включаючи іноземний капітал, а також використання іпотечного кредитування як одного з джерел фінансування інвестиційних проектів.

В сфері житлової політики та реформування житлово-комунального господарства – обґрунтування диференціації ставок оплати житла залежно від його якості та місця розташування, підтримка створення та функціонування товариств власників житла (кондомініумів), а також передача прав власності на об'єкти відомчого житлового фонду в комунальну власність.

У галузі інформаційних послуг – надання законодавчим і виконавчим структурам, судам, банкам, будь-яким юридичним і фізичним особам достовірної земельно-кадастрової інформації, визнаними державою достовірними відомостями про об'єкти обліку, інформаційне забезпечення геодезичних, землевпорядних та інших робіт, а також інформаційна підтримка інших відомчих реєстрів та кадастрів.

У галузі соціальної політики – забезпечення земельними ділянками громадян, створення нових робочих місць, розвиток соціальної та культурно-побутової інфраструктури, розвиток туризму, виведення виробничих об'єктів з центрів міст, формування нових соціальних верств.

Згідно статей 197- 203 закону України «Про державний земельний кадастр» [76] складовими частинами державного земельного кадастру є: кадастрове зонування, кадастрові зйомки, бонітування ґрунтів, економічна оцінка земель, грошова оцінка земельних ділянок, державна реєстрація земельних ділянок, облік кількості та якості земель. Для забезпечення управління земельними ресурсами та землекористуванням необхідною інформацією, найбільш інституціонально-проблемними є облік кількості та якості земель і державна реєстрація земельних ділянок. Зокрема,

Основними законодавчими актами, які станом на 2021 р. регулюють питання щодо обліку кількості земель у Державному земельному кадастрі – є Земельний кодекс України [20], Закон України «Про Державний земельний кадастр» від 07.07.2011 № 3613-VI (набув чинності з 01.01.2013) [76], Закон України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» від 01.07.2004 № 1952-IV [77], Постанова КМУ «Про затвердження Порядку ведення Державного земельного кадастру» від 17.10.2012 № 1051 [84], Постанова КМУ «Про інформаційну взаємодію органу, що здійснює ведення Державного земельного кадастру, та органу державної реєстрації прав» від 22.02.2012 № 118 [89], Наказ Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України 30.12.2015 № 337 «Про затвердження форм адміністративної звітності з кількісного обліку земель (форми №№ 11-зем, 12-зем, 15-зем, 16-зем) та Інструкцій щодо їх заповнення» [86]. До 2016 р. облік кількості земель вівся територіальними органами земельних ресурсів згідно з Інструкцією із заповнення державної статистичної звітності з кількісного обліку земель – форми №№ 6-зем, 6а-зем, 6б-зем, 2-зем (інструкція затверджена наказом Державного комітету статистики України від 05.11.1998 № 377) [24].

Тільки впорядкований та законодавчо унормований процес здійснення обліково-реєстраційної діяльності може стати запорукою ефективного управління земельними ресурсами та землекористуванням. У контексті сказаного доречно зазначити, що станом на 2021 р., на жаль, в Україні відсутнє законодавчо-правове визначення обліку земель.

Однак у науковій літературі трапляються різні позиції стосовно визначення цього терміна, серед яких можна виділити думку О. В. Сакаль [106]. Зокрема, вона визначає земельний облік як спеціальну управлінську функцію, яка є істотним елементом механізмів земельного адміністрування, що здійснюється з метою забезпечення оптимального використання та охорони земель будь-якого цільового призначення незалежно від форми власності та господарювання.

Відповідно до статті 203 Земельного кодексу України [20], існує як кількісний облік (*зазначається, наприклад, склад земельних угідь*), так і якісний (*певні характеристики земельних угідь за природними властивостями, ступенем техногенного забруднення ґрунтів та ін.*). Деталізацію та конкретизацію положень щодо обліку земель, закріплених Земельним кодексом України, здійснює Закон України «Про Державний земельний кадастр» [76], який визначає правові, економічні та організаційні основи діяльності у сфері Державного земельного кадастру. Згідно цього Закону метою обліку земель та державної реєстрації земельних ділянок є забезпечення необхідною інформацією органів державної влади та місцевого самоврядування, зацікавлених організацій, підприємств й установ, громадян з метою регулювання земельно-правових відносин, раціонального землекористування й охорони земель, визначення цінності земель як цілісної складової частини природних ресурсів та розміру плати за землю, контролю за охороною і використанням земельних ресурсів, економічного й екологічного обґрунтування проектів землеустрою і бізнес-планів.

Основним елементом обліку земельних ресурсів є вид земель (угіддя), окремі ділянки, які є одиницями рахунку при земельному обліку з метою отримання загальних даних за цільовим призначенням та видами використання земель в межах певної категорії, землеволодіння та землекористування тощо. Виходячи із цього, основними завданнями земельного обліку можна вважати:

- отримання, проведення систематизації та аналізу правового статусу і режиму використання земель та інших природних ресурсів і майнових об'єктів, що наявні (розташовані) на земельній ділянці;
- визначення кількісно-якісних показників земель (*земельних угідь та функціонального використання*) й надання необхідних даних про земельні та інші природні ресурси;
- отримання, проведення систематизації та аналізу правового статусу і режиму територіальних обмежень у використанні земель та інших природних ресурсів;
- внесення первинних даних у земельно-облікові документи та виготовлення земельно-облікових планових матеріалів.

Отже, від ефективності обліку, достовірності і правильності інформаційної бази залежить результативність управління. При цьому облік кількості та якості земель і земельних ділянок залежить від таких складників:

- 1) збір даних про земельні ресурси, земельні ділянки та землеволодіння і землекористування;

2) формування і створення інформації, придатної для передачі по каналах зв'язку в керуючу систему та/або обробки в автоматизованому режимі;

3) своєчасна та безпечна передача достовірної інформації про земельні ресурси (ділянки) [107].

На жаль, станом на 2021 р. в Україні такий облік відсутній, що обумовлює низьку ефективність управління земельними ресурсами та землекористуванням.

Згідно статті 1 закону України «Про державний земельний кадастр» [76] державна реєстрація земельної ділянки – це внесення до Державного земельного кадастру передбачених цим Законом відомостей про формування земельної ділянки та присвоєння їй кадастрового номера. Згідно статті 15 вказаного закону до Державного земельного кадастру включаються такі відомості про земельні ділянки: кадастровий номер; місце розташування; опис меж; площа; міри ліній по периметру; координати поворотних точок меж; дані про прив'язку поворотних точок меж до пунктів державної геодезичної мережі; дані про якісний стан земель та про бонітування ґрунтів; відомості про інші об'єкти Державного земельного кадастру, до яких територіально (повністю або частково) входить земельна ділянка; цільове призначення (категорія земель, вид використання земельної ділянки в межах певної категорії земель); склад угідь із зазначенням контурів будівель і споруд, їх назв; відомості про обмеження у використанні земельних ділянок; відомості про частину земельної ділянки, на яку поширюється дія сервітуту, договору суборенди земельної ділянки; нормативна грошова оцінка; інформація про документацію із землеустрою та оцінки земель щодо земельної ділянки та інші документи, на підставі яких встановлено відомості про земельну ділянку.

Проте, станом на 2021 р., в органах Державної служби геодезії та кадастру простежується відсутність повної і необхідної інформації визначену статтею 15, а також про значну частину земель. Водночас поряд із цим більшість наявних відомостей про земельні ділянки є викривленими. Про вказаний факт свідчать дані моніторингу земель [53]. Так, згідно збору даних (січень 2013 – червень 2015 рр.) було виявлено 69 районів, в яких площа зареєстрованих земель перевищувала площу, зафіксовану формою 2-зем, а також загальна площа зареєстрованих земель у державному земельному кадастрі становила 41,8 млн га. Це свідчить про те, що у державному земельному кадастрі відбувається не тільки реєстрація нових земельних ділянок, але й виправлення помилок. Результатом є ліквідація частини дублювань, перетинів та інших топологічних помилок. Згідно з Публічним звітом Держгеокадастру за 2017 рік [30], упродовж року було проаналізовано та виправлено відомості про 1,3 млн земельних ділянок. З урахуванням імовірних помилок, загальна площа зареєстрованих земель складає приблизно 31,1 млн га земель. Із них приватної власності – 24,3 млн га (78,0%), державної – 6,4 млн. га (20,6%), комунальної – 0,44 млн га (1,4%).

Про наявність інформації про земельні ділянки в державному земельному кадастрі, які зареєстровані, можна судити за даними табл. 6.3 [53]. Як бачимо, станом на грудень 2017 (*в послідуючі роки інформація відсутня*) по Україні було зареєстровано тільки 6,7%

земельних ділянок державної власності та 5,5% – комунальної власності. Земельні ділянки у приватній власності становлять найбільший відсоток як у містах (75,5%), так і в районах (89,3%); у комунальній власності – близько 16% у містах, тоді як у районах – лише близько 4%.

Таблиця 6.3. Кількість земельних ділянок, зареєстрованих у ДЗК, у містах та районах, за формою власності, станом на грудень 2017 (в послідуючі роки інформація відсутня)

Адміністративно-територіальні одиниці	Форма власності, %		
	приватна	державна	комунальна
Райони	89,3	6,5	4,2
Міста	75,5	8,0	16,5
Україна	87,8	6,7	5,5

Відповідно до статті 125 Земельного Кодексу України [20], право власності (зокрема, на земельну ділянку) виникає з моменту державної реєстрації цього права у Державному реєстрі прав на нерухоме майно. Для того, щоб здійснити таку реєстрацію, слід звертатися до суб'єктів державної реєстрації прав, наділених відповідними повноваженнями, або нотаріусів. Згідно ч.1 статті 6 Закону України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» [77], суб'єктами державної реєстрації прав є виконавчі органи сільських, селищних та міських рад, Київська міська, районні державні адміністрації; акредитовані суб'єкти та державні реєстратори прав на нерухоме майно, визначені пунктами 1 та 2 ч.1 статті 10 Закону. Для державної реєстрації права власності та права постійного користування на земельну ділянку, права на яку набуваються шляхом передачі земельних ділянок у власність або надання їх у постійне користування із земель державної або комунальної власності, подається відповідне рішення органу виконавчої влади або органу місцевого самоврядування – про передачу земельної ділянки у власність чи надання у постійне користування, або про затвердження документації із землеустрою щодо формування земельної ділянки та передачу її у власність чи надання у постійне користування. За даними Міністерства юстиції України [53], загальна кількість зареєстрованих прав на земельні ділянки у Державному реєстрі речових прав на нерухоме майно упродовж серпня 2015 – липня 2017 року складала 3 788 987 прав (що складає 15% від загальної кількості суб'єктів, що мають право на земельну ділянку), з яких 3 057 466 – це права на сільськогосподарські ділянки (81%).

Таким чином, на основі проведеного дослідження можна зробити висновок про необхідність та актуальність удосконалення інституціонального середовища інформаційної складової управління – державного земельного кадастру. Зокрема, необхідним є законодавче визначення поняття обліку кількості та якості земель, земельних ділянок, землеволодінь та землекористувань, обліку територіальних обмежень у використанні земель та інших природних ресурсів, а також у земельному законодавстві повинен бути передбачений чіткий дієвий землевпорядний механізм ведення обліку та реєстрації земельних ділянок, оскільки у вітчизняних облікових

стандартах відсутня чітка законодавча регламентація обліку землі. Також треба зазначити, що законодавство у сфері облікової діяльності стосовно земельних ресурсів має постійно оновлюватися, а окремі нормативно-правові акти та їх положення не повинні суперечити один одному. При цьому усі зміни до спеціального законодавства повинні мати систематичний і комплексний характер.

Ще одна інституціональна проблема обліку земель, земельних ділянок, землеволодінь та землекористувань – це облік суб'єктами землекористування як процесу. Зокрема, для відображення на рахунках бухгалтерського обліку земельних ресурсів застосовується поняття «земельна ділянка», яка знаходиться у власності або користуванні суб'єкта господарювання. Одиницею обліку земельних ресурсів є окрема земельна ділянка певного цільового призначення та виду використання, площі та вартості. У нормативно-правових актах передбачено класифікацію земель лише за цільовим призначенням та угіддями.

Проте, як наголошують Л. В. Коваль та А. В. Заболотчук [29], організовуючи облік земельних ділянок на підприємствах, слід враховувати основні особливості землі як об'єкта бухгалтерського обліку та економічного активу (рис. 6.3).

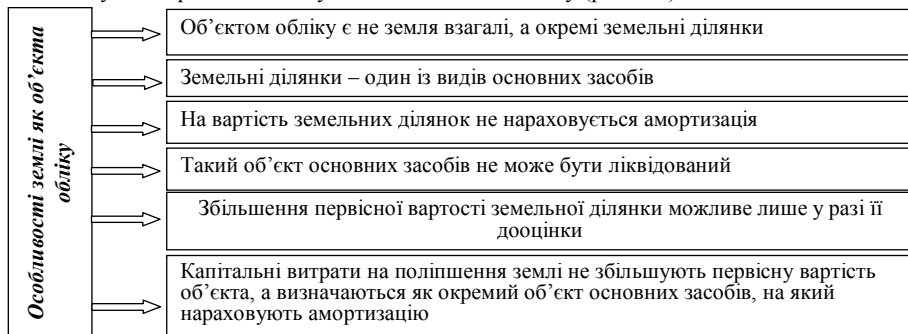


Рисунок 6.3. Особливості землі як об'єкта обліку [175]

На законодавчому рівні створено всі передумови для відображення таких земельних ділянок або їх сукупності як землекористування у бухгалтерському обліку. Так, Закон України «Про бухгалтерський облік та фінансову звітність в Україні» [73], а також П(С)БО 7 «Основні засоби» передбачає обов'язкове відображення в бухгалтерському обліку операцій із земельними ділянками, а Закон України «Про оцінку земель» [94] визначає правові засади проведення оцінки земель. Разом з тим, для цілей бухгалтерського обліку землекористування та постановки його вартості на баланс, саме в сільськогосподарських підприємствах необхідно виокремити такі 3 класифікаційні ознаки: за видами використання та угіддями, за якістю та за способом залучення (рис. 6.4). Таким чином, земельні ресурси є специфічною економічною категорією і об'єктом обліку. Управління їх використанням і охороною вимагають індивідуальних знань і підходів не тільки в правових, а і в землевпорядних, економічних та бухгалтерських питаннях. Земельні ділянки виступають окремим об'єктом в

бухгалтерському обліку. Проте, система їх обліку, як і в цілому землеволодінь та землекористувань, станом на 2021 рік ще не зовсім відпрацьована, не розроблені і не затверджені первинні форми документів для відображення об'єктів землекористування на бухгалтерських рахунках, обмежене коло операцій із землеволодіннями сільськогосподарського призначення. Зазначене, та інші не вирішені інституціональні проблеми вимагають удосконалення обліку земель, земельних ділянок та землеволодінь і землекористувань як економічних активів та капіталу.

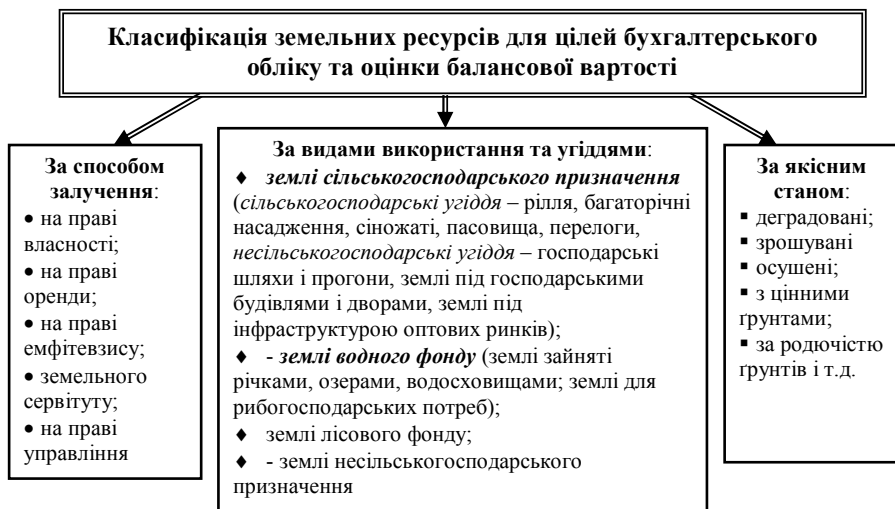


Рисунок 6.4. Класифікація земельних ресурсів для цілей бухгалтерського обліку та оцінки балансової вартості (розроблено з використанням джерела [178])

Однією з передумов реалізації вищезазначеного є необхідність запровадження єдиних методологічних засад аналітичного обліку земель, земельних ділянок, землеволодінь та землекористувань. Потреба у веденні такого обліку очевидна, оскільки дані аналітичного обліку є основою у складній системі використання земельних ресурсів підприємствами, яка зводиться до наявності взаємозв'язку окремих процедур наступного виду (рис. 6.5). Необхідність організації аналітичного обліку земельних ділянок зумовлена насамперед потребою у наявності чіткої і розгорнутої інформації для ефективного збалансованого управління земельними ресурсами та землекористуванням. Таким чином, земельні ресурси є найважливішим структурним елементом цивілізації, але їх вплив на якість нашого життя розуміється і оцінюється абсолютно різними і часто суперечать один одному способами. Меншість розбагатила в результаті екологічно нерационального використання і масштабної експлуатації земельних ресурсів, причому пов'язані з цим конфлікти посилюються. Світ досяг етапу, на якому ми зобов'язані усунути ці протиріччя і переглянути методи планування, використання та управління

земельними ресурсами, що вимагає серйозного (державницького) підходу до земельного обліку.



Рисунок 6.5. Взаємозв'язок облікових процедур щодо використання земельних ресурсів

Наша здатність прийти до компромісу в масштабах великих територій в кінцевому підсумку буде визначати майбутнє земельних ресурсів – ґрунту, води і біологічного різноманіття, а також успіх або неуспіх зусиль, спрямованих на скорочення бідності, забезпечення безпеки продовольства і водних ресурсів, зведення до мінімуму наслідків зміни клімату і адаптацію до таких наслідків. Дійсно, спільне управління земельними та водними ресурсами визнано чинником, що сприяє досягненню більшості цілей щодо сталого розвитку.

Таким чином, проведені дослідження доводять про необхідність удосконалення інституціонального середовища інформаційної бази системи державного земельного кадастру. Зокрема, законодавчого визначення поняття обліку кількості та якості земель, земельних ділянок, землеволодінь та землекористувань, обліку територіальних обмежень у використанні земель та інших природних ресурсів, чіткого дієвого землевпорядного механізму ведення обліку та реєстрації земельних ділянок, оскільки у вітчизняних облікових стандартах відсутня чітка законодавча регламентація їх

проведення. Виокремлено інша інституціональна проблема обліку даних об'єктів на підприємствах для цілей бухгалтерського обліку та постановки його вартості на баланс, визначено класифікаційні ознаки для сільськогосподарських підприємств за видами використання та угіддями, за якістю та за способом залучення.

Запровадження єдиних методологічних засад аналітичного обліку земель, земельних ділянок, землеволодінь та землекористувань, обмежень у використанні сприятиме створенню ефективної, достовірної і правильної інформаційної бази системи державного земельного кадастру та ефективному управлінню земельними ресурсами та землекористуванням у різних сферах та галузях України. Також треба зазначити, що законодавство у сфері облікової діяльності стосовно земельних ресурсів має постійно оновлюватися, а окремі нормативно-правові акти та їх положення не повинні суперечити один одному. При цьому усі зміни до спеціального законодавства повинні мати систематичний і комплексний характер.

Перспективи подальших розвідок полягають у науковому визначенні поняття обліку кількості та якості земель, земельних ділянок, землеволодінь та землекористувань, обліку територіальних обмежень у використанні земель та інших природних ресурсів, а також у розробленні землевпорядного механізму ведення обліку та реєстрації земельних ділянок, вітчизняних облікових стандартів регламентації аналітичного та кадастрового обліку землі.

6.5. Система територіально-просторового планування розвитку землекористування

6.5.1. Місце і значення територіально-просторового планування розвитку землекористування в управлінні земельними ресурсами

Значення і цінність земельних ресурсів можуть змінюватися в міру підвищення добробуту людей, а безпосереднє виживання переставє прямо залежати від земельних ресурсів. Більш того, ставлення до землі часто пов'язано з відчуттям суверенності, а також з юрисдикцією і залежить від різних форм власності та прав користування, що (в свою чергу) впливає на економічні та соціально-політичні взаємодії, а також конфлікти з іншими людьми. Всі ці фактори впливають на ставлення до землекористування, а також на способи планування використання та управління земельними ресурсами. Проте, збереження функціональності земельних ресурсів є важливим внеском у забезпечення безпеки людства: це дає доступ до продовольства і води, стабільну зайнятість і життєзабезпечення, стійкість до зміни клімату і екстремальних погодних явищ, а також (в кінцевому підсумку) соціальну і політичну безпеку. Так, на рисунку 1.4 (див. розділ 1) приведено логічно-змістовну схему масштабів людської безпеки, що розроблена з використанням джерела [237].

17 червня цього року вступив у дію закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо планування використання земель». Цим законом

внесено у Земельний кодекс України [20] (стаття 20) доповнення, що «Категорія земель та вид цільового призначення земельної ділянки визначаються в межах відповідного виду функціонального призначення території, передбаченого затвердженням комплексним планом просторового розвитку території територіальної громади або генеральним планом населеного пункту». Також внесено зміни у Закон України «Про землеустрій» [87], що «Особливим видом документації є документація із землеустрою, яка одночасно є містобудівною документацією, – комплексні плани просторового розвитку територій територіальних громад, генеральні плани населених пунктів, детальні плани територій», а містобудівна документація, є одночасно документацією із землеустрою.

Одночасно визначено, що Комплексний план просторового розвитку території територіальної громади є планувальною документацією із планування використання земель ОТГ, і який згідно статті 16¹ Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» [96] розробляється на всю територію територіальної громади. Отже, в Україні надана перевага містобудівному плануванню по відношенню землевпорядного, яке за своєю суттю в основному базується на ландшафтному підході і вирішує більшість безпекових проблем життєдіяльності людей. Відповідно, постає питання, що таке територіально-просторове планування використання земель яким воно має бути?

Відзначимо, що у різних країнах, культурах і співтовариствах поняття «земля» визначається, сприймається і оцінюється зовсім по різному. Будь-яка окремо взята ділянка землі може використовуватися для досягнення безлічі різних цілей. В цьому суть багатоаспектного характеру земельних ресурсів: там, де один бачить ландшафти, непридатні для проживання, інший відчуває себе абсолютно комфортно; там, де одні бачать дику місцевість, яку потрібно «приручити», інші помічають велич і красу, яку необхідно зберегти. Всі ці фактори впливають на ставлення до землекористування, а також на способи планування його розвитку.

В Україні територіально-просторове планування є функцією державного сектора, покликаної вплинути на майбутній розподіл діяльності на відповідних територіях залежно від наявності земельних та інших природних і людських ресурсів. Воно покликане забезпечити більш раціональну територіальну організацію використання земель і зв'язок між видами землекористування, збалансованість потреб розвитку і необхідності охорони навколишнього середовища та досягнення соціальних та економічних цілей. Територіально-просторове планування включає заходи з координації і поліпшення територіально-просторового впливу політики, що проводиться в інших галузях економіки, для більш рівномірного розподілу економічного розвитку на конкретній території, яке в іншому випадку піддавалось би впливу тільки ринковим силам. Тому, територіально-просторове планування є важливим інструментом забезпечення сталого (збалансованого) розвитку і підвищення якості життя.

Територіально-просторове планування виконує функцію регулювання земельних та екологічних відносин і функцію розвитку землекористування. Як регулюючий механізм (на місцевому, регіональному та / або національному рівнях) має визначати

дозвіл на здійснення тієї чи іншої діяльності на землі; як механізм розвитку – розробляти інструменти розвитку землекористування для надання послуг та створення інфраструктури, визначення напрямку розвитку сільських та міських районів, збереження земельних та інших природних ресурсів, створення інвестиційних стимулів і т.п. зокрема:

- підвищення капіталізації та екологізації землекористування;
- покращувати доступ до інформації і знань про землю та інші природні ресурси;
- сприяти зменшенню шкоди для навколишнього середовища;
- сприяти збільшенню й охорони природних ресурсів і природної спадщини;
- сприяти збільшенню культурної спадщини як чинника розвитку;
- сприяти освоєнню енергоресурсів при дотриманні норм безпеки;
- сприяти розвитку високоякісного сталого туризму;
- зменшувати вплив стихійних лих.

Також, ефективне територіально-просторове планування допомагає уникнути дублювання зусиль різних учасників даного процесу, таких, як державні структури, комерційні забудовники, громади і приватні особи. Це має дуже важливе значення, оскільки багато з перерахованих вище питань носять міжгалузевий характер і вимагають відповідного підходу. Оскільки територіально просторове планування є державною функцією на всіх рівнях, то необхідно забезпечити чіткий розподіл відповідальності на всіх рівнях управління. Територіально-просторове планування на місцевому рівні спирається на стратегії, розроблені як на національному, так і на регіональному рівнях.

Існують різні визначення територіально-просторового планування.

У Сполученому Королівстві уряд визначає територіально просторове планування як процес, що виходить за рамки простого планування землекористування, та який забезпечує пов'язування політики розвитку та використання земельних угідь з іншими політикою і програмами, що впливають як на характер, так і на функцію території [263]. Це включає політику, яка може впливати на землекористування, але яка не може здійснюватися виключно або в основному шляхом видачі або відмови у видачі дозволів на будову та види діяльності і яка може здійснюватися іншими способами.

У Словенії територіально-просторове планування було охарактеризовано в Законі про територіально-просторове планування [282], як міждисциплінарна діяльність, що включає планове землекористування, яке встановлює умови для розвитку і локалізації різних видів діяльності, що виявляє заходи щодо поліпшення існуючих фізичних структур і визначає умови для територіального розміщення і створення запланованих фізичних структур.

У чому важливість територіально-просторового планування землекористування для України?

Територіально-просторове планування є вкрай важливим для забезпечення економічних, соціальних і екологічних вигод шляхом створення більш стабільних і передбачуваних умов для безпеки життєдіяльності людей, інвестицій і розвитку,

гарантування вигод від розвитку місцевих громад і сприяючи раціональному використанню землі та інших природних ресурсів для цілей розвитку.

Вигоди територіально-просторового планування:

Економічні вигоди:

- забезпечення більшої стабільності і впевненості при інвестуванні;
- визначення територій та земель, що відповідають потребам економічного розвитку;
- забезпечення взаємоузгодження між місцезнаходженням земель для розвитку, транспортної мережі та робочої сили;
- сприяння збереженню якості навколишнього середовища в міських та сільських районах, яке може потім забезпечувати більш сприятливі умови для інвестицій і розвитку;
- визначення типу розвитку, який задовольняє потреби місцевих громад;
- сприяння відродженню і оновленню;
- прийняття рішень більш ефективним і послідовним чином.

Громадські вигоди:

- врахування потреб місцевих громад при розробці політики;
- підвищення доступності при вирішенні питання про розвиток в нових зонах;
- підтримка розвитку місцевої інфраструктури в місцях, де її недостатньо;
- сприяння повторному використанню вільної або занедбаної землі, особливо в тих місцях, де вона робить негативний вплив на якість життя і потенціал економічного розвитку;
- допомога у створенні та підтримці сприятливого, здорового та безпечного обстановки.

Екологічні вигоди:

- сприяння відновленню та належного використання землі, будівель та інфраструктури;
- сприяння використанню раніше забудованих земель (занедбаних зон) і зведення до мінімуму розвиток незабудованих земель;
- збереження важливих екологічних, історичних і культурних цінностей;
- облік потенційних екологічних небезпек (наприклад, повені, погіршення якості повітря);
- захист і благоустрій зон відпочинку і природної спадщини;
- забезпечення доступу до зон розвитку при використанні всіх способів пересування (включаючи піші маршрути, велосипедні доріжки і громадський транспорт), а не тільки автотранспорту;
- заохочення ефективного використання енергії при плануванні і структуруванні розвитку.

Таким чином, *територіально-просторове планування є важливим важелем забезпечення сталого (збалансованого) розвитку та поліпшення якості життя.*

Територіально-просторове планування відіграє ключову роль в забезпеченні довгострокового плану розвитку та координації міжгалузевої політики. Воно може забезпечити бачення загального напрямку політики і програм та виявити першочерговість завдань, може допомогти уникнути дублювання зусиль різних урядових структур і може сприяти координації політики між галузями. Територіально-просторове планування може також сприяти економічному зростанню та інвестуванню при проведенні політики захисту навколишнього середовища і більш ефективного використання ресурсів.

6.5.2. Види територіального планування та його значення в капіталізації землекористування

Вивчення зарубіжного досвіду територіального планування і землевпорядного проектування, дозволило систематизувати різні види містобудівної і землевпорядної документації щодо планування використання та охорони земель в сільській місцевості та на урбанізованих територіях (рис. 6.6) [27].



Рисунок 6.6. Логічно-сміслова узагальнена схема методологічного процесу територіального планування і землевпорядного проектування в зарубіжних країнах

Джерело: розроблено з використання джерел: [6].

В Швеції, Німеччині та інших країнах Європейського Союзу найважливішою функцією держави є регулювання земельних відносин, спрямованих на раціональне і

ефективне використання земель і їх охорону, перш за все методами планування і адміністрування розвитку землекористування. Дослідження показали, що в економічно розвинених зарубіжних країнах розрізняють три види планування використання земель [12]:

просторове (територіальне);

міське і ландшафтне.

Просторове планування за кордоном не є сферою містобудівної діяльності, а вирішує питання організації всього простору на великих територіях, де поселення займають лише невелику частину. При просторовому плануванні вирішуються питання розвитку землекористування в ув'язці з основними напрямками економічного зростання, міграцією населення, вимог охорони природи, розвитку полювання, рекреації і туризму, поліпшення соціальної інфраструктури. Маючи міжгалузевий характер, воно є самостійним видом землевпорядних робіт і проводиться на основі державних, регіональних і муніципальних планів використання земель та їх охорони з урахуванням зонування території. Такі плани носять обов'язковий характер і всенародно обговорюються. В результаті узагальнення різних видів землевпорядної документації з планування використання земель визначено перелік землевпорядних планів і проектів.

Міське планування спрямоване на організацію раціонального використання землі в населених пунктах, регулювання планування та забудови міських територій і, в кінцевому рахунку – на видачу дозволів на будівництво.

Ландшафтне планування забезпечує, перш за все, раціональне використання земель та їх охорону на сільських територіях, сприяючи здійсненню природоохоронних і соціально-економічних завдань в аграрному секторі економіки іноземних держав. В системі управління земельними ресурсами зарубіжних країн планування використання земель та їх охорони – найважливіша державна функція, яка визначає перспективи раціонального землекористування. Воно служить засобом реалізації земельної політики держави, а також ув'язки національних, регіональних і місцевих інтересів при організації раціонального використання земель та їх охорони.

В подальшому у Німеччині розвинулися такі 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 6.7 приведено структуру територіального планування [229]. Про ефективність територіально-просторового планування землекористування в Німеччині [229] та в Україні можна судити із аналізу діаграми приведеної на рисунку 6.8.



Рисунок 6.7. Структурна схема територіального планування в Німеччині [229]

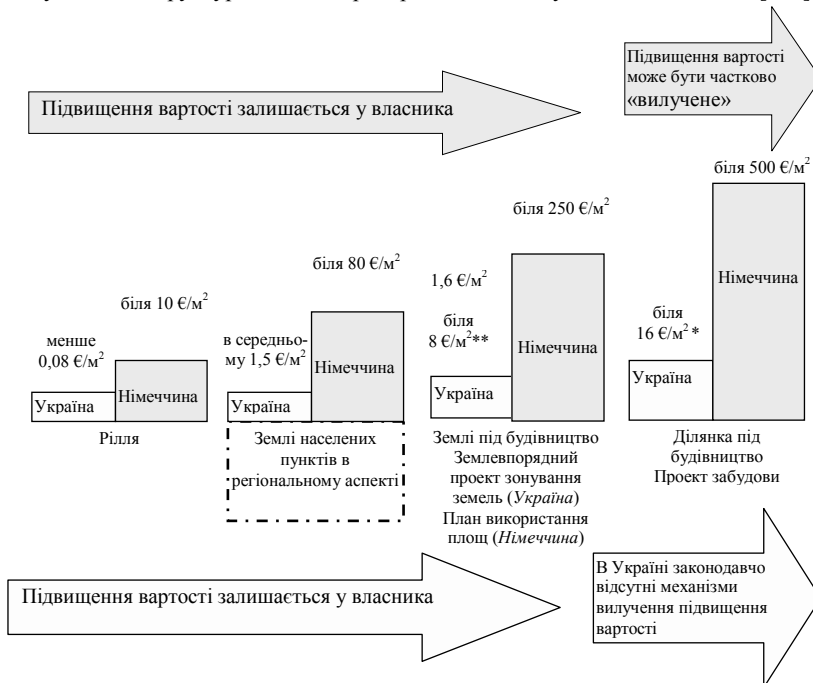


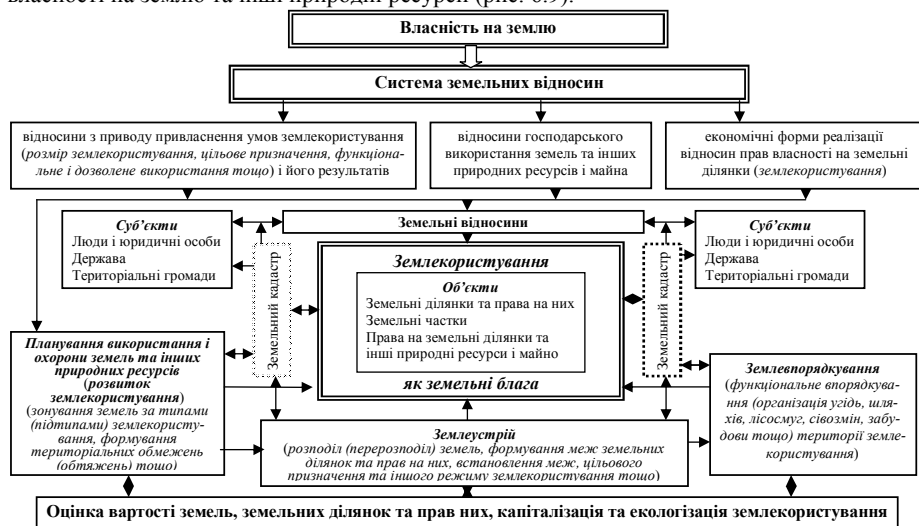
Рисунок 6.8. Тенденції росту вартості землі в процесі планування землекористування (схематично) в Україні та Німеччині

Примітка: * прогнозно за експериментальними даними

Однією із причин низької капіталізації землекористування в Україні, крім низької доданої вартості, є відсутність територіального просторового планування розвитку землекористування.

6.5.3. Відмінності між землевпорядним та містобудівним територіальним плануванням

Оскільки існує містобудівне територіальне планування є не ринковим механізмом планування [161], воно практично не проводиться [102]. Разом з тим, за дослідженнями Науково-дослідного проектного центру геоурбаністики та планування [33] Комплексний план просторового розвитку території територіальної громади, із запропонованим змістом в законі України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо планування використання земель» [74] в основному направлений на вирішення містобудівних потреб а питання територіально-просторового розвитку землекористування вирішує тільки частково. Так зокрема, не вирішуються питання екологічної раціональності землекористування, формування його інвестиційної привабливості та капіталізації залежно від придатності земель і цінності інших природних ресурсів. Як показують наші дослідження, процес формування інвестиційної привабливості землекористування та його капіталізації і екологізації залежно від придатності земель і цінності інших природних ресурсів тісно пов'язаний із правами власності на землю та інші природні ресурси (рис. 6.9).



Рисунку 6.9. Логічно-змістовна схема інституціональної сутності формування землекористування та його взаємозв'язку із відносинами власності на землю

Як видно із рисунка 6.9 територіально-просторове планування землекористування пов'язане із економічними та екологічними відносинами власності на землю та інші природні ресурси і впливає на подальший процес землеустрою та землевпорядкування а також вартість землекористування і відповідно його капіталізацію та екологізацію.

Враховуючи викладене та те, що існуюча система територіального планування використання і охорони земель і інших природних ресурсів по суті не функціонує та є трансакційно високо затратною. Логічно-сміслова модель існуючого містобудівного та землевпорядного планування (проектування) в системі управління земельними ресурсами для цілей територіального планування розвитку землекористування сільських територій наведена на рисунку 6.10. Як видно з рисунку, основні цілі і завдання при плануванні розвитку землекористування сільських територій в схемах територіального планування і землеустрою на рівні сільського адміністративного району взаємопов'язані.

Проте, в межах населених пунктів містобудівна і землевпорядна документація дуже розпорошена і переплітається у вирішенні конкретних завдань [26; 27]. Розглянемо більш детально їх мету та зміст.

Містобудівна документація визначена законом України «Про регулювання містобудівної діяльності». Так статтею 2 «Планування і забудова територій» визначено, що планування і забудова територій це діяльність державних органів, органів місцевого самоврядування, юридичних та фізичних осіб, яка передбачає [96]:

- 1) прогнозування розвитку територій;
- 2) забезпечення раціонального розселення і визначення напрямів сталого розвитку територій;
- 3) обґрунтування розподілу земель за цільовим призначенням;
- 4) взаємоузгодження державних, громадських та приватних інтересів під час планування і забудови територій;
- 5) визначення і раціональне взаємне розташування зон житлової та громадської забудови, виробничих, рекреаційних, природоохоронних, оздоровчих, історико-культурних та інших зон і об'єктів;
- 6) встановлення режиму забудови територій, на яких передбачено провадження містобудівної діяльності;
- 7) розроблення містобудівної та проектної документації, будівництво об'єктів;
- 8) реконструкцію існуючої забудови та територій;
- 9) збереження, створення та відновлення рекреаційних, природоохоронних, оздоровчих територій та об'єктів, ландшафтів, лісів, парків, скверів, окремих зелених насаджень;
- 10) створення та розвиток інженерно-транспортної інфраструктури;
- 11) проведення моніторингу забудови;
- 12) ведення містобудівного кадастру;
- 13) здійснення контролю у сфері містобудування.

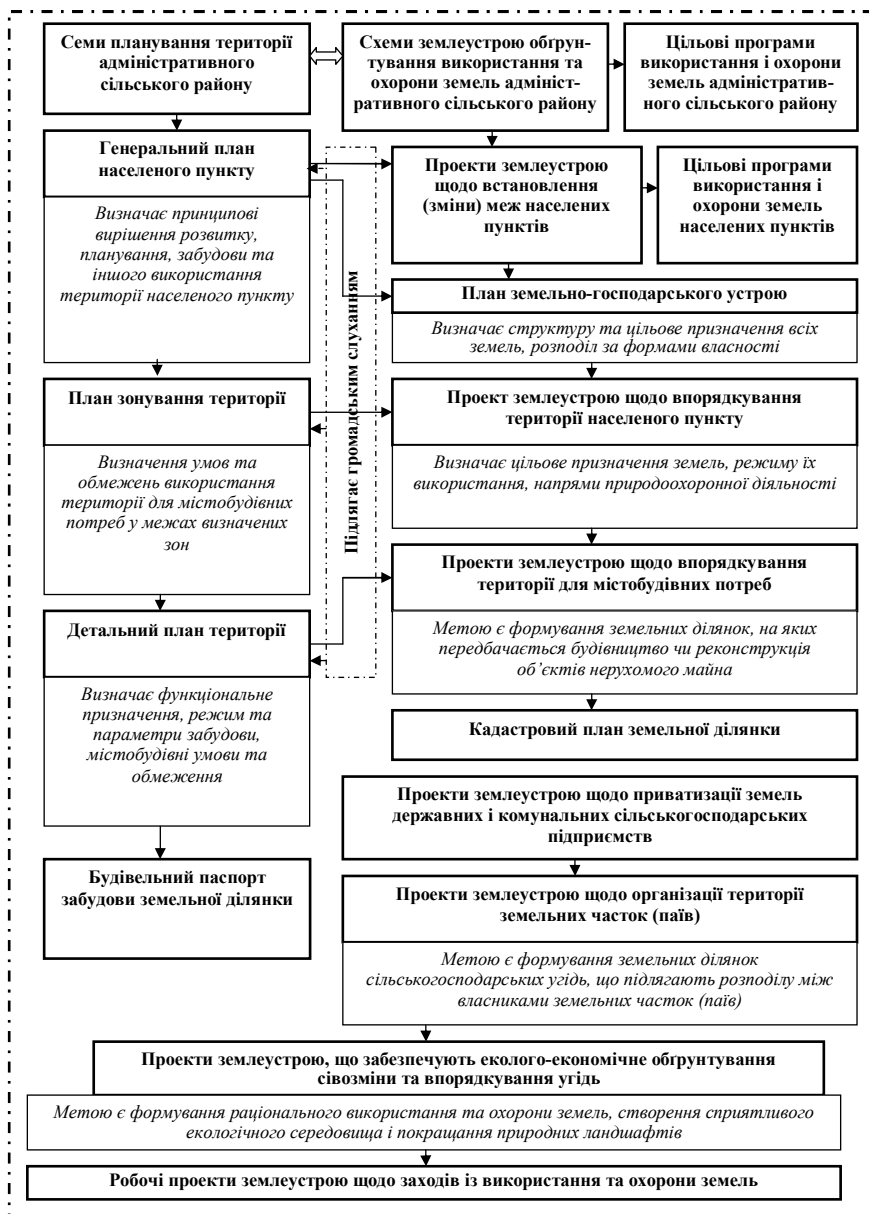


Рисунок 6.10. Логічно-смысловая модель існуючого містобудівного та землепорядного планування (проекування) в системі територіального планування розвитку землекористування сільських територій

На відміну від містобудівного планування, яке має чітку свою структуру, землевпорядне планування на місцевому рівні не можна охарактеризувати такою чіткістю. Зокрема, структура і зміст планування використання земель визначені главою 30 Земельного кодексу України [20]. Вона включає загальнодержавні програми використання та охорони земель (ст. 177), регіональні програми використання та охорони земель (ст. 178), природно-сільськогосподарське районування земель (ст. 179), зонування земель (ст. 180), яке здійснюється відповідно до закону і який на даний час відсутній. Разом з тим, статтею 182 «Мета землеустрою» Земельного кодексу України визначено, що мета землеустрою полягає в забезпеченні раціонального використання та охорони земель, створенні сприятливого екологічного середовища та поліпшенні природних ландшафтів. Відповідно до статті 183 земельного кодексу, одним із основних завдань землеустрою є [20] **здійснення заходів щодо прогнозування, планування, організації раціонального використання та охорони земель на національному, регіональному, локальному і господарському рівнях**. Таким чином, планування розвитку землекористування на місцевому рівні відноситься до сфери землеустрою.

Розділ V «Землеустрій на місцевому рівні» закону України «Про землеустрій» визначає такі види документів, що мають відношення до планування розвитку землекористування на місцевому рівні: Проекти землеустрою щодо приватизації земель державних і комунальних сільськогосподарських підприємств, установ та організацій (ст. 49); Проекти землеустрою щодо організації території земельних часток (паїв) (ст. 49-1); Проекти землеустрою щодо впорядкування території для містобудівних потреб (ст. 51); Проекти землеустрою, що забезпечують еколого-економічне обґрунтування сівозміни та впорядкування угідь (ст. 52); Проекти землеустрою щодо впорядкування території населених пунктів (ст. 53).

Нами запропонована удосконалена модель інституціонального розвитку територіально-просторового планування землекористування ОТГ в інтеграції з містобудівним плануванням (рис. 6.11). Ключовим положення у цій моделі є відмовлення від інституції Генеральних планів сільських населених пунктів та Схем планування територій ОТГ як не ринкової містобудівної документації та удосконалення інституції планувальної землевпорядної документації щодо розроблення Комплексних планів просторового розвитку землекористування ОТГ, які включають зонування земель за типами (підтипами) землекористування із врахуванням придатності земель та цінності інших природних ресурсів.

Концептуально наукове рішення щодо удосконалення інституції планування використання земель на місцевому рівні шляхом здійснення зонування земель за типами (підтипами) землекористування дасть змогу скоротити строк землевпорядного процесу щодо оформлення надання земельної ділянки із земель державної або комунальної власності із 8,5 місяців до 2,5 місяців і приватної земельної ділянки до 1□5 робочих днів та зменшити трансакційні витрати на 36 млрд. грн, за вартості одного робочого дня 12 тис. грн і розроблення близько 500 тис. проєктів землеустрою в рік у цілому по країні.

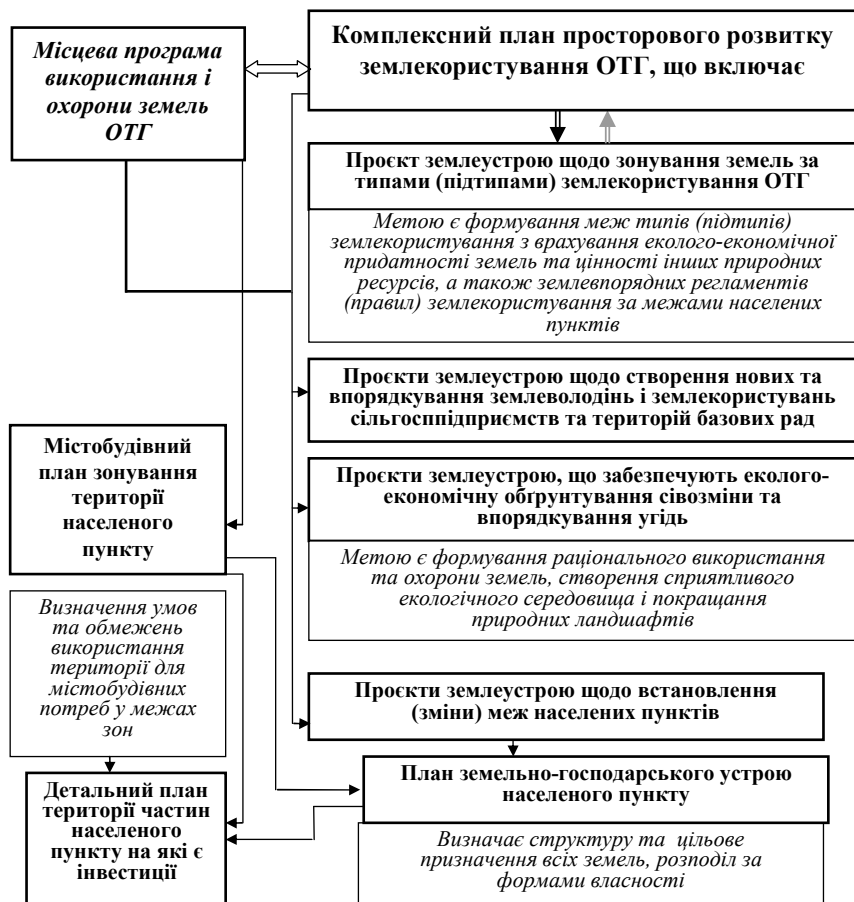


Рисунок 6.11. Логічно-змістовна модель інституціонального розвитку територіально-просторового планування землекористування

6.5.4. Зонування земель за типами (підтипами) землекористування як база (основа) територіального планування

Основними концептуальними положеннями закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо планування використання земель» [74] є: **зонування земель** в межах територій територіальних громад як просторово-територіальний захід визначення перспективи видів економічної діяльності та забезпечення якості життя населення.

Зонування земель за типами землекористування це землевпорядно-правові дії щодо розподілу земель (в межах територій рад або об'єднаних територіальних громад) на типи та підтипи землекористування в залежності від еколого-економічної придатності земельних угідь, цінності інших природних ресурсів – за межами населених пунктів та містобудівної і природно-ресурсної цінності земель і інших природних ресурсів – в межах населених пунктів [135].

В процесі зонування земель за їх категоріями та типами землекористування, залежно від рівня капіталізації, екологізації та соціальних і суспільних земельних інтересів, виділяються такі типи та підтипи землекористування [135]:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

10) лісопромисловий;

11) водогосподарський, який включає підтипи: ресурсно-охоронний, рекреаційний;

12) водопромисловий;

13) промисловий, який включає підтипи: гірничодобувної промисловості, промисловий (локальний);

14) інженерної та транспортної інфраструктури, який включає підтипи: енергетичний; автомобільного транспорту, залізничного транспорту, морського транспорту, річкового транспорту, авіаційного транспорту, трубопровідного транспорту, міського електротранспорту, зв'язку, спеціального призначення, який включає підтипи: обороно-безпековий, прикордонний, внутрішньо-безпековий.

Отже, розуміння того, що кількість земельних ресурсів, наявних в нашому розпорядженні, обмежена, а також визнання їх важливості для нашого виживання і підвищення обізнаності про темпи, з якими ми їх виснажуємо і знищуємо, сформувало абсолютно нову парадигму в публічному дискурсі. Збільшення кількості питань, пов'язаних з екологією і стійкістю природних систем та їх компонентів, пов'язане з безпекою життєдіяльності людей. Зміна клімату стало основною рушійною силою, яка впливає (і підпадає під вплив) на використання земельних ресурсів та управління землекористуванням, роблячи його зв'язок з усіма аспектами безпеки людства ще міцнішою.

Отже, **планування землекористування** – це не просто оцінка землі, яка може бути дуже привабливою для міських забудовників і шкідлива для сільського господарства, а й класифікація продуктивності землі та цінності інших природних ресурсів. **Територіально-просторове планування В Україні є функцією державного сектора**, покликаної вплинути на майбутній розподіл діяльності на відповідних територіях залежно від наявності земельних та інших природних і людських ресурсів. Воно покликане забезпечити більш раціональну територіальну організацію використання земель і зв'язок між видами землекористування, збалансованість потреб розвитку і необхідності охорони навколишнього середовища та досягнення соціальних та економічних цілей. **Територіально-просторове планування землекористування охоплює всі потенційні види використання земель**, включаючи землі, придатні для сільського та лісового господарства, урбанізації, природно-заповідний фонд, рекреаційне землекористування тощо. Воно **виконує функцію регулювання земельних та екологічних відносин і функцію розвитку землекористування**. Як регулюючий механізм (на місцевому, регіональному та / або національному рівнях) визначає дозвіл на здійснення тієї чи іншої діяльності на землі; як механізм розвитку – розробляє інструменти розвитку землекористування для надання послуг та створення інфраструктури, визначення напрямку розвитку сільських та міських районів, збереження земельних та інших природних ресурсів, створення інвестиційних стимулів та забезпечує безпеку життєдіяльності. Тому було запропоновано логічно-змістовну модель територіально-просторового планування розвитку землекористування ОТГ в інтеграції із містобудівним плануванням. Вказана модель передбачає **обов'язковість зонування земель за типами (підтипами) землекористування, що базується на придатності земель та цінності інших природних ресурсів**.

6.6. Оцінка, оподаткування та земельний ринок

Земля є базисом, з якого країна і її громадяни можуть отримувати матеріальні цінності. Окремі власники можуть домогтися багатства через вдосконалення і розвиток в контексті поліпшень свого землекористування, а держава наповнює бюджет через плату за землю на базі землекористування. Ці два елементи взаємозалежні. Зростання

вартості землекористування може привести до збільшення податкових надходжень для державного та місцевого бюджетів, а збалансована система оподаткування землекористування буде стимулювати економічне зростання і його розвиток.

Термін «вартість» має кілька значень в зв'язку із землекористуванням і його оподаткуванням. Відсутність приватної власності на землю і земельних ринків в більшості країн Центральної і Східної Європи протягом десятиліть до 1990-х років призвело до того, що цінність земель сільських районів розглядалася тільки з точки зору родючості ґрунтів і їх здатності давати врожаї. У міських населених пунктах інформація про землю була орієнтована на потреби централізованого міського планування та будівництва безкоштовного житла. У поєднанні з механізмами централізованої економіки ці підходи мали як результат дуже докладні, засновані на ґрунтах кадастри або реєстри будівель, на утримання яких витрачалось багато коштів. Проведення ринково-орієнтованих реформ мало великою мірою покласти край такого роду діяльності.

В даний час кадастри у всій Європі засновані головним чином на концепції захисту власності, підтримки прав на землю та іншу нерухомість і підтримки оподаткування землі та іншої нерухомості. Відновлення прав приватних осіб на землю і іншу нерухомість в умовах реформованої економіки призвело до оподаткування землекористування, що в свою чергу стало результатом перегляду відомостей, які більше не потрібно реєструвати. Зараз визнається, що інформацію в кадастрі слід обмежувати даними, необхідними для виконання реєстрації прав, оцінки вартості землекористування та іншої нерухомості для цілей оподаткування, сприяння активності земельного ринку і підтримки сталого розвитку землекористування.

В економіці західних країнах вартість землекористування завжди вважалася економічним поняттям, яке визначається його корисністю або її здатністю задовольняти потреби громадян, підприємств чи держави. У цьому контексті вартість відноситься до ціни, на яку найімовірніше погодяться покупці і продавці земельних ділянок, якщо вони будуть виставлені на продаж. **Вартість** – це не факт, а оцінка ймовірної ціни, яка може бути сплачена за земельну ділянку і її поліпшення в даний час. Величина вартості залежить від виду ринкової угоди, мотивів і інтересів суб'єктів-учасників.

Оцінка пов'язана з категоризацією кожного земельного об'єкта відповідно до узгодженого набором показників, що відносяться до його використання, розмірів, цільового призначення та виду використання і поліпшень; збором і аналізом потрібних ринкових даних, включаючи дані про продажну ціну, орендну плату, а також дати, на яку припадають ці цифри; визначенням вартості кожної земельної ділянки відповідно до офіційних методик, якщо можливо, заснованих на ринковій вартості. Одним з основних вимог для ефективної і економічної фіскальної функції земельного кадастру є набір сучасних картографічних матеріалів, які дають ідентифікацію для збору і ведення оціночної інформації. Такі картографічні матеріали можуть бути невід'ємною частиною податкових облікових матеріалів або можуть бути отримані з даних, що містяться в державному земельному кадастрі. Картографічні матеріали землекористування

необхідні для забезпечення того, щоб були ідентифіковані всі ділянки і щоб жодна з ділянок не була обкладена податком більше одного разу. Розміри, форма і місце розташування ділянки, як вона показана на плані використання землі, можуть бути використані в процесі сучасної оцінки. Тоді як дані про розміри і форму ділянок можуть бути відносно статичними, вартість земельних ділянок є динамічною і змінюється в часі. В результаті, вона повинна регулярно переоцінюватися.

В умовах розвитку земельного ринку великі інтервали можуть означати, що оподатковувана податком вартість буде сильно відрізнятися від поточної ринкової вартості. В умовах частой зміни методики нормативної грошової оцінки, наприклад земель сільськогосподарського призначення, яка протягом 2016-2021 рр. двічі (2016 р. та 2018 р.) змінювалася методика та порядок нормативної грошової оцінки і сьогодні (2021 р.) підготовлено третій варіант [78; 79; 95], якість показників оцінки викликає сумніви [147; 148]. Це створило відповідні інституціональні проблеми щодо оцінки та достовірності її показників. Так, значення нормативної грошової оцінки, здійсненої за методикою 2016 р. є суттєво меншими від аналогічних, розрахованих із застосуванням методики 1995 р. [28]. Проведені дослідження [149] порівняльної продуктивності та вартості сільськогосподарських земель в Україні (за *методичним підходом запропонованим А.М. Третяком* [113; 122]), Східній Німеччині, Франції та Польщі показують, що реальна їх вартість складала 3744 дол. США станом на 2015 р. на відміну від офіційної станом на 2020 р. – 1000 дол. США. Це відповідно зажадає створення спеціальної системи збору, аналізу, індексування та управління даними як в оподаткуванні так і на земельному ринку.

Там, де функцією оцінки є підтримка оподаткування, уряди країн залишають за собою відповідальність за забезпечення єдності підходу до податків на землю і нерухомість і гарантують право громадян на справедливе оподаткування. Цього можна домогтися за допомогою розробки моделей, методик і посібників для оцінки, які повинні дотримуватися територіальними громадами по всій країні, тим самим дозволяючи здійснювати контроль за тим, як встановлюється і публікується база оподаткування і як ведеться моніторинг функціонування земельного ринку та іншої нерухомості.

Щоб стимулювати економічне зростання, податок може бути заснований на потенціалі земельних ресурсів і іншій нерухомості, а не на поточній продажній ціні [170]. Для країн Центральної та Східної Європи це склало проблему, тому що багато хто з давніх жителів мають нерухомість там, що зараз є престижними місцями, але виявилися нездатними платити високі податки на нерухомість і не бажають виселятися зі своїх осель. У країнах Співдружності Незалежних Держав впровадження в оподаткування **принципу максимального і найкращого використання** викликало переміщення промислових підприємств, які історично часто розташовувалися в центрах населених пунктів; і дійсно, це часто буває однією з основних цілей запровадження податку. Країна, яка збирається ввести систему податків на землекористування на основі ринкових даних, повинна розраховувати, що такий проект займе, принаймні, п'ять-вісім

років залежно від стану земельного ринку, наявності інститутів і визнання суспільством [170]. Податкова політика повинна визначати наступне:

1. **Предмет оподаткування це земельна ділянка, наче вона нічим не зайнята, або земельна ділянка разом з поліпшеннями.** Земельні податки можуть застосовуватися до всієї нерухомості в країні, включаючи землю з поліпшеннями (такими як будівлі або частини будівель), а також до чистих земельних ділянок. Оподаткування податком не зайнятих земельних ділянок може стимулювати інвестування в її освоєнні і зростання обсягів земельних поліпшень. Якщо вводиться єдиний податок, неоподатковувану вартість об'єкта можна розрахувати у вигляді одного числа або як складені разом вартість землі і поліпшень.

2. **Методи, що використовуються при оцінці землекористування і розрахунку бази оподаткування.** Річне оподаткування землекористування, як правило, засноване на узагальненій нормативній грошовій оцінці із врахуванням ринкової вартості на певну дату того року, коли визначається розмір податку. Вартість зазвичай встановлюється методами оцінки, особливо, за допомогою аналізу витрат, доходності і капіталізації доходів. Сільськогосподарські і лісові землі повинні обкладатися податком відповідно до їх продуктивності, за величиною *капіталізованої земельної ренти I* [113]. Для деяких видів оподатковуваних земельних об'єктів (наприклад, промислового, природно-заповідного призначення чи водного фонду) масова нормативна грошова оцінка не може бути застосована і потрібно буде використовувати індивідуальну оцінку.

3. **Періодичність циклу переоцінки.** Доцільність та наявність ресурсів часто визначатимуть періодичність циклу переоцінки, хоча бажаний та законодавчо визначений регулярний цикл, наприклад, кожні п'ять років, як це в Україні передбачено законодавчо. Вартість землекористування змінюється в часі, і, хоча податкові органи коректують ставку податку, податок може сприйматися як нечесний і не сумісний зі зрозумілою справедливістю, якщо він не відображає поточну вартість землекористування.

4. **Виконуючий орган.** Як правило, впровадження системи оподаткування землекористування на основі даних нормативної грошової оцінки проводить міністерство фінансів. Необхідно встановити відмінність між органами, що відповідають за нормативну грошову оцінку і збір податків. **Оподаткування – це політичний процес, а оцінка – технічне питання.** Поєднання цих функцій під одним дахом може викликати конфлікт інтересів. Делегування функції податкової оцінки місцевим органам влади також може дати ґрунт для конфлікту інтересів і збільшити витрати на оцінку в масштабі країни. У багатьох країнах органи управління земельними ресурсами відповідають за масову оцінку, але не за визначення розміру податку; вони також не збирають річні податки, хоча можуть збирати одноразові податки, такі як податок на передачу прав на землю.

5. **Одержувач податку на землю і іншу нерухомість.** Річні податки на землю і іншу нерухомість, як правило, служать доходом для органів місцевого самоврядування. В Україні податкові надходження в окремі роки ділилися між органами самоврядування

і центральним урядом. Це обумовлено тим, що уряд утримує частину податку для того, щоб покрити свої адміністративні витрати чи на фінансування заходів з охорони земель національного значення. Громадськість повинна сприймати оподаткування землі і її поліпшень як соціально справедливий податок.

6. **Ставка податку.** Органам місцевого самоврядування може бути надана можливість регулювати потік своїх доходів шляхом коректування річних ставок податку в межах законодавчо визначених. Ставки податку можуть бути фіксованими або плаваючими в залежності від законодавства країни.

7. **Порядок збору податків.** Відповідальність за збір річних податків на землекористування може бути покладена або на центральні або місцеві органи управління.

8. **Порядок оскарження.** Важливо, щоб платникам податків було надано можливість захищати свої позиції, якщо вони не згодні з встановленою податковою вартістю. Повинна бути створена спеціальна система, яка дозволить вирішувати ці суперечки перш, ніж справа потрапить до суду. Платники податків повинні мати право отримати відповідне повідомлення про оцінку їх землекористування, ознайомитися з інформацією, що має відношення до бази і методів оцінки і оскаржити оцінку і точність інформації та облікових матеріалів, пов'язаних з землекористуванням та які використовуються установою, що здійснює оцінку, для визначення вартості нерухомості.

9. **Податкові пільги** можуть прийматися програми надання знижок з податку на землю у відношенні як окремих громадян, так і деяких типів землекористування. Населення з низькими доходами можуть бути нездатними платити всю суму податку землю, а продаж таких земельних ділянок може не бути виходом з положення. Можна подумати про відстрочку оподаткування для громадян похилого віку та про податкові пільги для працюючих бідняків. Такі об'єкти, як школи, лікарні, що належать державі або територіальним громадам, законсервовані будівлі, історичні місця, національні парки і заповідники, також можуть бути звільнені від податків за землю.

До основних напрямів підвищення ефективності управління земельними ресурсами відноситься ринковий розподіл (перерозподіл) земель за їх основним цільовим призначенням. Удосконалення розподілу (перерозподілу) земель пов'язане із зонуванням земель за типами (підтипами) землекористування, класифікацією земель (*із врахуванням Європейської*) та методичних засад оцінки ефективності управління розподілом (*перерозподілом*) земель з урахуванням земельних інтересів. Ці базові рішення для своєї реалізації вимагають відповідного супроводу, який забезпечує практичну організацію розподілу (*перерозподілу*) земель в передбачених законом межах, та переводить їх із законодавчого рівня в сферу практики, поповнюючи їх конкретним нормативно-правовим змістом, як процесуального, так і еколого-економічного характеру. Відповідно основними методами розподілу (*перерозподілу*) земель в умовах ринкових земельних відносин є землепорядний, еколого-економічний, правовий (рис. 6.12), які обумовлюють в кінцевому підсумку сутність ринкового перерозподілу.

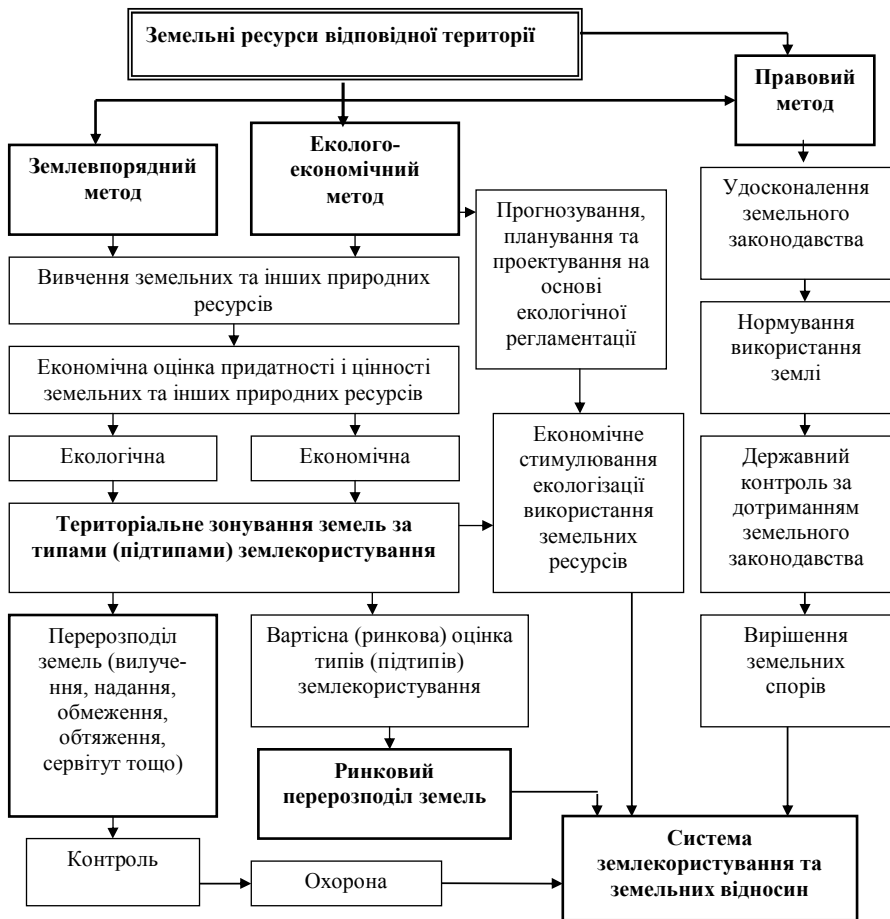


Рисунок 6.12. Концептуальна модель сутності методів перерозподілу земель за основним цільовим призначенням в Україні [45]

При такому підході до розподілу земель за цільовим призначенням та формами землекористування в основі стає земельна рента, як ринковий метод перерозподілу земель. Вона об'єднує:

- принцип найкращого і найбільш ефективного використання землі (*максимізація ренти*);
- люба інша комбінація при встановленні ренти на максимальному рівні – неплатоспроможна;
- встановлення ренти на рівні найкращого використання рівняється виведенню землі із неефективного використання;

•рента стає інструментом перерозподілу землі залежно від попиту та пропозицій в суспільстві.

6.7. Організаційні структури управління земельними ресурсами та землекористуванням

На законодавчому рівні сутність управління земельними ресурсами та землекористуванням визначено чинною редакцією земельного кодексу України [20]. Так, в галузі земельної політики України особливе місце належить проблемі державного регулювання земельних відносин. Згідно з Земельним кодексом України (ст. 9-14), регулювання земельних відносин покладено на сільські, селищні, міські, районні, обласні ради, Верховну Раду України. Державне ж управління в галузі використання і охорони земель згідно зі статтею 15, 151, 152 Земельного кодексу України здійснюють Кабінет Міністрів України, Уряд Автономної Республіки Крим, місцеві державні адміністрації, Державна служба України з питань геодезії та картографії (Держгеокадастр), Міністерство аграрної політики та продовольства України, Міністерство екології та природних ресурсів, Міністерство охорони здоров'я України, Державне агентство водних ресурсів України (Держводагентство) та інші уповноважені на те державні органи відповідно до їх компетенції. При цьому Держгеокадастр згідно статті 15-1 Земельного кодексу України та Указу Президента України від 13 травня 1996 р. є центральним органом державної виконавчої влади, підпорядкованим Кабінету Міністрів України, і реалізує політику у сфері земельних відносин України. У сфері судочинства контрольну діяльність здійснюють Верховний та Вищий арбітражний суди України.

Система управління земельними ресурсами та землекористуванням за змістом своїх повноважень складається з трьох блоків:

- ✚ органів законодавчої влади;
- ✚ органів виконавчої влади;
- ✚ органів прокурорського нагляду та судочинства.

Злагоджена робота відповідних органів державної влади в сукупності з управлінськими механізмами (методами, принципами, функціями управління тощо) і представлятимуть систему державного управління земельними ресурсами та землекористуванням.

Коротко зупинімося на проблемах реформування центрального органу виконавчої влади з питань реалізації земельної політики держави в галузі земельних відносин та використання і охорони земель. Для проведення земельної реформи розпорядженням Кабінету Міністрів УРСР від 20 липня 1991 р. № 124 було створено Державний комітет по земельних ресурсах. У 1992 році постановою Кабінету Міністрів України від 14 лютого 1992 р. № 73 було затверджено положення про Державний комітет по земельних ресурсах, згідно з п.1 якого було зазначено, що Державний комітет України по

земельній реформі (Держкомзем України) є центральним органом державного управління, підвідомчим Кабінету Міністрів України. Було визначено, що Держкомзем України проводить у життя державну земельну політику в Україні щодо здійснення земельної реформи, раціонального використання та охорони земельних ресурсів.

Постановою Верховної Ради України від 13 березня 1992 року № 2200-XII «Про прискорення земельної реформи та приватизацію землі» роль цього спеціального органу центральної виконавчої влади була ще посилена. Так, пунктом 6 цієї Постанови встановлювалося, що нормативні документи і вказівки Державного комітету України по земельних ресурсах з питань реформування земельних відносин, які не суперечать законодавству України, є обов'язковими для виконання місцевими органами влади і управління, власниками землі і землекористувачами незалежно від форм власності та відомчої належності.

Пізніше Указом Президента України від 13 травня 1996 року № 340/96 було затверджено нове положення про Держкомзем, яким уточнено його статус і завдання, а саме:

Державний комітет України по земельних ресурсах (Держкомзем) є центральним органом державної виконавчої влади, підпорядкованим Кабінету Міністрів України, і входить до складу агропромислового комплексу. Держкомзем реалізує державну політику в галузі земельних відносин, проводить земельну реформу. Держкомзем у межах своєї компетенції здійснює державне управління земельними ресурсами, спрямовує діяльність підпорядкованих йому державних органів земельних ресурсів з проведення земельної реформи, забезпечення раціонального використання та охорони земельних ресурсів.

В умовах постійних змін у законодавстві зазнала низки змін і система Держкомзему, що призвело до втрати цим органом ключової ролі в проведенні земельної реформи та формуванні і реалізації державної політики в галузі земельних відносин. Якщо на початку земельної реформи до розробки і ухвалення законодавчих та підзаконних нормативно-правових актів залучалися наукові установи, створювалися міжгалузеві робочі групи, проводилися дослідження змін та їх можливий вплив на суспільство та розвиток економіки країни, то з часом ставлення до розробки законодавчих актів змінилося. Лобіювання інтересів певних впливових груп призвело до того, що у земельному законодавстві з'явилися доволі суперечливі норми. Прикладом такого є внесення змін до Земельного кодексу щодо можливості виникнення права оренди на земельну ділянку частини дна водного об'єкта. При цьому земельна ділянка як об'єкт права виникає тільки тоді, коли межі ділянки встановлені в натурі (на місцевості), які мають бути закріплені межовими знаками, які, у свою чергу, мають передаватися розробником землепорядочної документації на зберігання власнику чи користувачу такої ділянки за актом приймання-передачі. Виникає питання, як це зробити під водою?

На рисунок 6.13 приведено існуючу структуру системи органів земельних ресурсів Держкомзему України і органів місцевого самоврядування станом на 2004 рік.

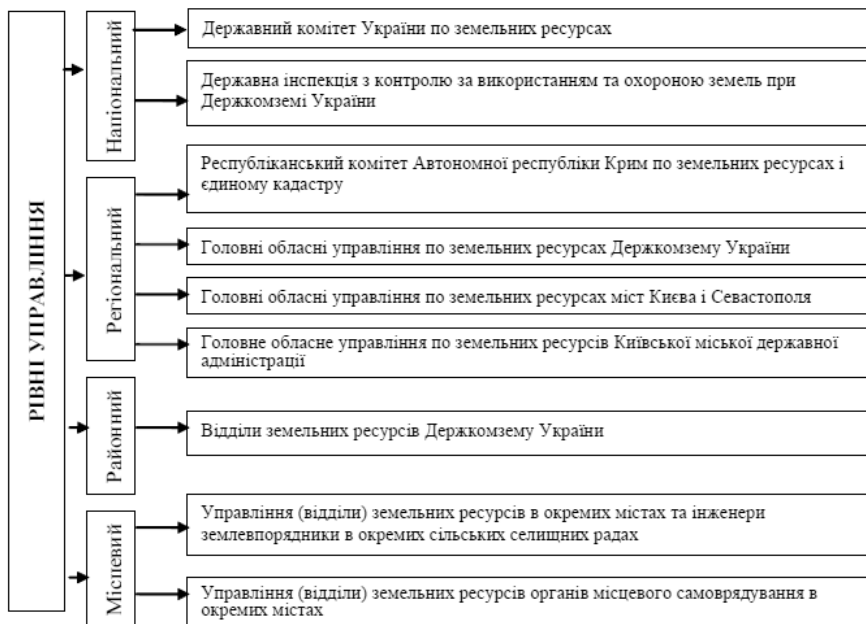


Рисунок 6.13. Структура системи органів земельних ресурсів Держкомзему України і органів місцевого самоврядування станом на 2004 рік

Враховуючи завдання та функції, визначені Земельним кодексом України та Положенням про Держкомзем України, на рисунок 6.14 показана функціональна структура Держкомзему станом на 2004 рік. В 2005 році працювала урядова група експертів по реформуванню аграрної політики, членом якої був тодішній віце-президент Української академії аграрних наук Третяк А.М. Ним спільно із Другак В.М. було розроблено модель (табл. 6.4) реформування Держкомзему до умов, що склалися у зв'язку реалізацією нових земельних відносин, визначених земельним кодексом України (в редакції 2001 р.). Проте, політичні рішення були іншими щодо центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері земельних відносин. Зокрема починаю з 2007 року відбулося декілька реорганізацій, а саме: 13 квітня 2007 року Державний комітет України по земельних ресурсах реорганізовано в Державне агентство земельних ресурсів України; 14 квітня 2008 року знову створено Державний комітет України із земельних ресурсів; 15 липня 2013 року діяльність комітету припинено та було відновлено Державне агентство земельних ресурсів України; 10 вересня 2014 року Постановою Кабінету Міністрів № 442, Державне агентство земельних ресурсів України перетворено у Державну службу України з питань геодезії, картографії та кадастру.

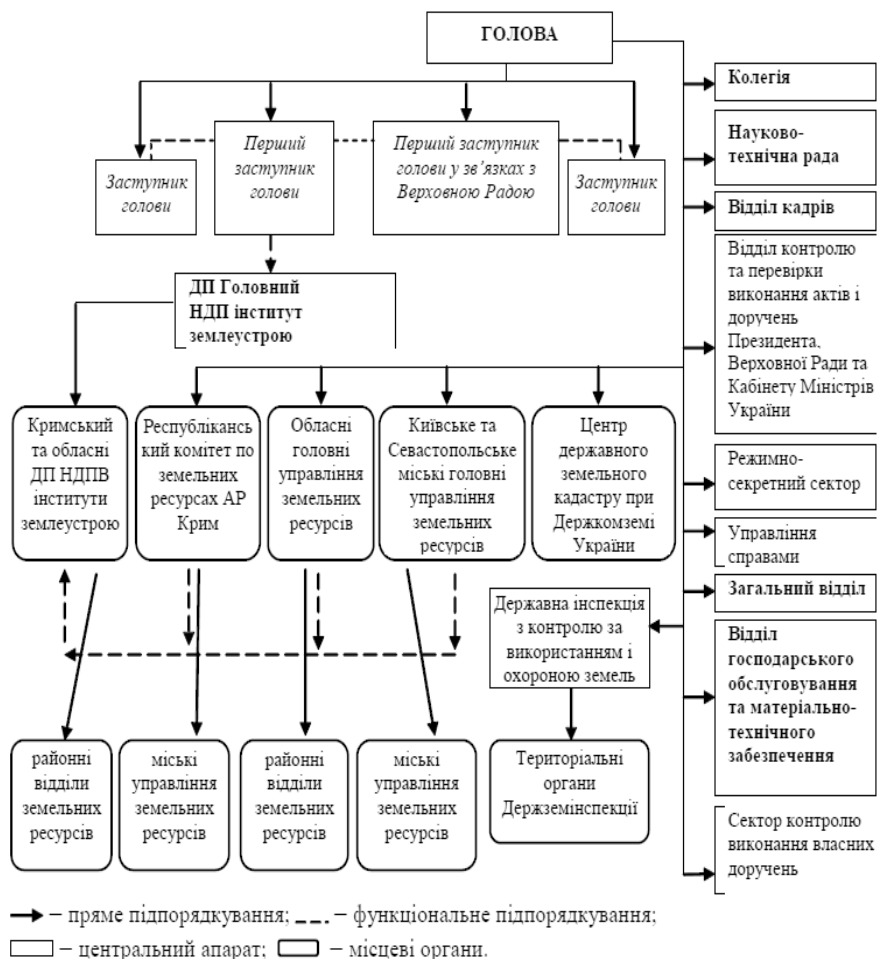


Рисунок 6.14. Структура Державного комітету України по земельних ресурсах

Таблиця 6.4. Пропозиції щодо реформування Держкомзему України

Станом на 2004 рік	Проміжний етап реформування (авторський варіант А.М. Третяка та В.М. Другак)
Державний комітет України по земельних ресурсах Функції державного управління: 1. Земельно-регуляторна ✓ Формування державної політики у сфері регулювання земельних відносин, використання, охорони та моніторингу земель, ведення державного кадастру та забезпечення її реалізації; ✓ Координація проведення земельної реформи; ✓ Розроблення економічного і правового механізму	Державний комітет України земельних відносин Функції державного управління: 1. Земельно-регуляторна ✓ Формування державної політики у галузі земельних відносин та забезпечення її реалізації; ✓ Координація проведення земельної реформи; ✓ Прогнозування, планування перерозподілу земель та організації землеустрою; ✓ Організація розроблення заходів щодо державного

Станом на 2004 рік	Проміжний етап реформування (авторський варіант А.М. Третяка та В.М. Другак)
регулювання земельних відносин; ✓ Участь у розробленні заходів щодо розвитку ринку земель 2. Контролююча ✓ Здійснення державного контролю за використанням і охороною земель 3. Інформаційно-аналітична ✓ Організація ведення державного земельного кадастру, землеустрою Господарські функції: 1. Виробнича діяльність ✓ Розроблення та участь у реалізації державних, галузевих і регіональних програм використання та охорони земель ✓ Здійснення землеустрою та моніторингу земель 2. Надання платних послуг ✓ Ведення Державного реєстру прав на землю та нерухоме майно ✓ Надання додаткових платних послуг у сфері землеустрою та державного земельного кадастру ✓ Здійснення заходів щодо розвитку ринку земель	регулювання ринку земель та контроль за їх використанням ✓ Організація розробки законодавчої та нормативно-методичної бази в галузі земельних відносин і контроль за їх реалізацією 2. Інформаційно-аналітична ✓ Організація ведення державного земельного кадастру та моніторингу земель Інспекція державного контролю за використанням та охороною земель Функції державного управління: контролююча Здійснення державного контролю земельного кадастру та моніторингу земель
Державні підприємства головний та 25 регіональних Інститутів землеустрою Функції державного управління: Організація і координація наукових досліджень з проблем використання та охорони земель Господарські функції: виробнича діяльність ✓ Виконання науково-дослідних робіт з організації раціонального використання та охорони земель ✓ Проведення робіт із землеустрою, моніторингу земель ✓ Проведення земельно-кадастрових робіт та земельно-оціночних робіт ДП «Центр державного земельного кадастру при Держкомземі України» та його 25 філій Функції державного управління: ✓ Ведення державного реєстру земель та іншого нерухомого майна ✓ Ведення державного земельного кадастру Господарські функції: 1. Виробничо-технічна діяльність ✓ Виконання землевпорядних та земельно-оціночних робіт, зонування земель 2. Надання платних послуг Надання земельно-кадастрової інформації споживачам	Корпоративне науково-виробниче об'єднання з землеустрою та земельного кадастру <i>Державні, комунальні і приватні підприємства із землеустрою</i> Господарські функції: виробнича діяльність ✓ Розроблення та участь у реалізації державних, галузевих і регіональних програм з питань регулювання земельних відносин, використання та охорони земель ✓ Здійснення землеустрою та моніторингу земель ✓ Виконання науково-дослідних робіт з організації використання та охорони земель ✓ Проведення земельно-кадастрових і земельно-оціночних робіт, зонування земель <i>Державні та комунальні підприємства із земельного кадастру</i> Господарські функції: 1. Виробничо-технічна діяльність ✓ Виконання науково-дослідних робіт у сфері державного земельного кадастру, в тому числі реєстрації земель ✓ Здійснення автоматизації державного земельного кадастру ✓ Ведення Державного реєстру прав на землю та нерухоме майно 2. Надання платних послуг ✓ Надання інформації споживачам у сфері державного земельного кадастру та ринку земель ✓ Здійснення заходів щодо регулювання і функціонування ринку земель

У серпні 2016 року Кабінету Міністрів України приймає постанову «Про реформування територіальних органів Державної служби з питань геодезії, картографії та кадастру» [97], якою погоджується з пропозиціями Міністерства аграрної політики та продовольства і Державної служби з питань геодезії, картографії та кадастру стосовно

того, що міжрегіональне та міськрайонні управління Служби, управління (відділи) Служби у районі, містах є структурними підрозділами відповідних головних управлінь Державної служби з питань геодезії, картографії та кадастру. Тобто відбувається ліквідація районної ланки виконавчих органів, в тому числі і з питань управління земельними ресурсами.

16 листопада 2020 року Кабінет Міністрів України прийняв постанову від 16 листопада 2020 №1118 «Питання функціонування територіальних органів Державної служби з питань геодезії, картографії та кадастру», якою постановив [63]: 1) Ліквідувати як юридичні особи публічного права територіальні органи Державної служби з питань геодезії, картографії та кадастру за переліком згідно з додатком 1. 2) Погодитися з пропозицією Міністерства розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства щодо утворення територіальних органів Державної служби з питань геодезії, картографії та кадастру як структурних підрозділів апарату зазначеної Служби за переліком згідно з додатком 2. Цією постановою головні управління у регіонах були ліквідовані і утворені просто управління Держгеокадастру в усіх регіонах України. Чисельність працівників була скорочена із 10 тис. чол. до 4317 чол. [64]

Характеристика структури апарату Держгеокадастру України станом на 2018 р. і 2021 р [25] приведено в таблиці 6.5 загальною чисельністю відповідно 274 чол. та 241 чоловік

Таблиця 6.5. Структура апарату Державної служби України з питань геодезії, картографії та кадастру станом на 2018 та 2021 роки

№	Назва структурного підрозділу у відповідний рік	Рік	К-сть од.
1	Керівництво	2018	3
		2021	6
2	<u>Департамент державного земельного кадастру</u>	2018	22
	<u>Департамент ведення державного земельного кадастру</u>	2021	28
3	Департамент землеустрою, використання та охорони земель	2018	23
		2021	
	Відділ землеустрою	2018	6
		2021	7
	Відділ використання земель сільськогосподарського призначення	2018	6
		2021	5
	Відділ охорони земель	2018	5
		2021	
	Відділ використання земель несільськогосподарського призначення	2018	5
		2021	
4	<u>Департамент кадрової політики та персоналу</u>	2018	22
	<u>Департамент управління персоналом</u>	2021	21
5	Департамент контролю за використанням та охороною земель	2018	22
		2021	20
6	<u>Департамент фінансового забезпечення</u>	2018	23
	<u>Департамент фінансового та бухгалтерського забезпечення</u>	2021	22
7	Юридичний департамент	2018	29
		2021	24

№	Назва структурного підрозділу у відповідний рік	Рік	К-сть од.
8	Управління забезпечення діяльності служби	2018	17
	Департамент забезпечення діяльності служби	2021	22
9	Управління державної експертизи	2018	18
	Департамент державної експертизи, сертифікації та нагляду у сфері землеустрою	2021	19
10	Департамент топографо-геодезичної і картографічної діяльності	2018	22
	Департамент розвитку та стандартизації Національної інфраструктури геопросторових даних	2021	21
11	Департамент міжнародної співпраці та ринку земель	2018	22
	Управління ринку та оцінки землі	2021	15
	Відділ ринку земель	2018	4
		2021	5
	Відділ оцінки земель	2018	4
		2021	5
	Відділ аукціонної діяльності	2018	4
		2021	
	Управління з питань євроінтеграції та міжнародного співробітництва	2021	9
	12	Управління запобігання та виявлення корупції	2018
Відділ з питань запобігання та виявлення корупції		2021	7
13	Відділ внутрішнього аудиту	2018	6
		2021	7
14	Відділ звернень громадян та доступу до публічної інформації	2018	7
	Управління по роботі із зверненням громадян та доступу до публічної інформації	2021	11
15	Відділ захисту інформації та електронного урядування	2018	8
	Управління інформаційних технологій та захисту інформації	2021	10
16	Відділ контролю	2018	5
17	Відділ матеріально-технічного забезпечення	2018	5
21	Загальний відділ	2018	5
22	Сектор архівної справи	2018	2
РАЗОМ		2018	274
		2021	241

Джерело: сформовано з використанням джерел [25; 61]

Таким чином, аналіз структури апарату Державної служби України з питань геодезії, картографії та кадастру станом на 2018 та 2021 роки дозволяє зробити висновок. Зокрема, що у період зростання тиску на земельні ресурси, негативних змін клімату та екосистем, необхідності збільшення заходів щодо боротьби з деградацією земель, а також здійснення концептуальних змін у децентралізації влади під час повного відкриття ринку земель сільськогосподарського призначення в апараті Держгеокадастру України відсутній, а саме функціональний підрозділ департамент чи управління який би здійснював державне регулювання земельних відносин. Крім того, аналіз показу, що державне адміністрування (економічне, землепорядно-правове) щодо використання та охорони земель та координацію цього напрямку з міністерствами і відомствами органів

виконавчої влади та територіальних громада буде здійснювати Департамент землеустрою, використання та охорони земель, який нажаль за розмірами менший ніж Юридичний департамент.

Крім того, відсутність ефективного механізму багаторівневого управління земельними ресурсами та землекористування призводить, в першу чергу, до дублювання компетенцій органів влади в межах однієї одиниці управління. Так, за результатами аналізу розподілу відповідальностей і повноважень суб'єктів управління земельними ресурсами та землекористування сформовано матрицю відповідальності реалізації функцій та регуляторних механізмів управління (табл. 6.6).

Таблиця 6.6. Матриця розподілу відповідальності та повноважень суб'єктів управління щодо реалізації функцій і регуляторних механізмів управління земельними ресурсами та землекористуванням

Функції та регуляторні механізми	Суб'єкти управління та їх повноваження								
	ВРУ	Органи місцевого самоврядування (обласні, районні, сільські, селищні, міські ради)	Центральні органи виконавчої влади						Землевласники і землекористувачі (резиденти/ нерезиденти)
			КМУ	копі забезпечують формування державної політики у сфері охорони навколишнього природного середовища, у галузі земельних відносин	що реалізують державну політику у сфері охорони навколишнього природного середовища, у сфері земельних відносин	копі забезпечують формування державної політики у сфері земельного відносин	що забезпечує реалізацію державної політики у сфері земельних відносин	місцеві державні адміністрації у галузі земельних відносин	державні органи приватизації у галузі земельних відносин
Прогнозування розвитку землекористування	-	+	+	+	+	+	+	+	+
Планування розвитку землекористування	+	+	+	+	+	+	+	+	+
Оцінка ресурсу та земельної власності	-	+	-	+	+	+	+	-	+
Організація використання та охорони земель	-	+	+	+	+	+	+	+	+
Мотивація ефективного відтворення земель	-	+	+	+	+	+	+	+	+
Контроль використання та охорони земель	-	+	+	-	+	-	+	-	-
Облік земель, земельних ділянок, землеволодіння	-	+	-	-	-	-	+	-	+
Моніторинг використання та охорони земель, земельних відносин, форм землекористування	-	+	+	-	+	-	+	-	-

Джерело: доповнено авторами з використанням [290].

Відмітимо також, що на сьогодні існуюча в Україні система управління коштами державного бюджету у галузі земельних відносин та організації використання і охорони земель залишається недосконалою, хоча видатки на утримання Держгеокадастру України залишаються значними (табл. 6.7).

Таблиця 6.7. Видатки державного бюджету виділені Державну службу України з питань геодезії, картографії та кадастру*

Рік	Найменування згідно з відомчою і програмною класифікаціями видатків та кредитування державного бюджету								Всього, тис. дол.
	Керівництво та управління у сфері земельних ресурсів	Підвищення кваліфікації працівників в	Видача державних актів на право приватної власності на землю в сільській місцевості	Проведення земельної реформи	Створення протипозійних гідротехнічних споруд та рекультивація порушених земель	Збереження, відтворення та забезпечення раціонального використання земельних ресурсів	Загальнодержавні топографо-геодезичні та картографічні роботи, дермакація та делімітація державного кордону	Проведення інвентаризації земель та оновлення картографічної основи Державного земельного кадастру	
2002	13341	4	0	6725	704	0	0	0	20773
2003	14632	4	0	6687	713	0	0	0	22035
2004	16220	3	764	6248	0	844	0	0	24081
2005	25858	3	877	5293	0	943	0	0	32975
2006	38007	40	2812	8377	0	953	0	0	50188
2007	45997	39	842	9708	0	1881	0	0	58467
2008	66629	39	595	13789	0	1881	0	0	82933
2009	39956	18	455	947	0	61	0	0	41437
2010	50831	17	14851	913	0	59			66671
2011	51284	15	11608	1509	0	177			64593
2012	108716		29208	12069	0				149994
2013	75961		13375	59624	0		2593		151553
2014	63102			1051	0		414		64567
2015	33199			2841	0		319		36359
2016	24945			1884	0		212		27040
2017	37427			3927	0		189		41542
2018	51461			16133	0		179		67773
2019	51723			8639	0		179		60541
2020	58231			2153	0		1333	10044	71762
2021	42543			1807	0		1119	8428	53897
Разом	910063	182	75388	170323	1417	6799	6537	18472	1189180
В середньому за рік, тис. дол.	47898	10	3968	8964	75	358	344	972	62588
\$/га	0,794	0,000	0,066	0,149	0,001	0,006	0,006	0,016	1,038
Грн./га (\$**=26,66)	21,16	0,00	1,75	3,96	0,03	0,16	0,15	0,43	27,65

Примітка: * з вересня 2014 – Державна служба України з питань геодезії, картографії та кадастру; ** курс долара взяти за 19 серпня 2021 року [43].

Джерело: складено авторами на основі Законів України «Про Державний бюджет України» за відповідний рік та курсу долара за відповідний рік [1; 43] взято за січень місяць.

Аналіз таблиці свідчить, що з прийняттям Земельного кодексу України, земельна політика не направлена на забезпечення екологічно раціонального використання земельних ресурсів. Зокрема за цей період, починаючи з 2002 року, на відтворення й раціонального використання земельних ресурсів та охорону земель витрачено **6 799 тис. дол.**, на будівництво протиерозійних гідротехнічних споруд і рекультивація порушених земель **1 417 тис. дол.**, на заходи із проведення земельної реформи та землеустрою витрачено **270 720 тис. доларів**. Тобто, з періоду прийняття чинного Кодексу, а саме за **19 років**, на вище вказані заходи в середньому за кожний рік витрачено **0,24 \$/га (6,48 грн./га)**, на управлінські структури **21,16 грн./га**, тоді як від плати за землю в бюджети різних рівнів надходило в середньому **468 грн./га**. Також відмітимо, що починаючи з 2012 року кошти на збереження, відтворення та забезпечення раціонального використання земельних ресурсів, Держгеокадастру України не виділялося, що говорить про неефективну політику уряду щодо управління земельно-ресурсним потенціалом, який згідно Конституції України перебуває під особливою охороною держави [35]. Це у свою чергу зумовлює економічні, екологічні проблеми, зокрема слабку капіталізацію землекористування, а відповідно і зменшує надходження від плати за землю до бюджетів.

Досліджуючи існуючу інституціональну структуру управління земельними ресурсами та землекористуванням в Україні, потрібно відмітити, що вона багаторівнева і складна з точки зору ефективного (дієвого) управління. Це обумовлено тривалим періодом структурної перебудови від централізовано-планової національної економіки до децентралізованої, орієнтованої на ринок, а також впливом динаміки політичних змін і відсутністю єдиного бачення результатів інституціональних трансформацій.

Таким чином, у період зростання тиску на земельні ресурси, негативними змінами клімату та екосистем, необхідністю збільшення обсягів щодо боротьби з деградацією земель, здійснення концептуальних змін у децентралізації влади та повне відкриття ринку земель сільськогосподарського призначення проходять суттєві негативні інституціональні зміни в системі державного управління земельними ресурсами та землекористуванням.

Контрольні питання до 6-го розділу.

1. Охарактеризуйте сучасне інституціональне середовище управління земельними ресурсами та землекористуванням.
2. Охарактеризуйте інституціональні засади формування системи управління земельними ресурсами та землекористуванням.
3. Охарактеризуйте правовий статус землі, землеволодіння і землекористування в Україні.
4. Охарактеризуйте систему землеволодіння і землекористування в Україні.
5. Охарактеризуйте земельно-кадастровий облік як інформаційну базу управління земельними ресурсами та землекористуванням.

6. Охарактеризуйте систему планування розвитку землекористування, землевпорядкування та землеустрій.

7. Охарактеризуйте місце і значення територіально-просторового планування розвитку землекористування в управлінні земельними ресурсами.

8. Охарактеризуйте види територіального планування та його значення в капіталізації землекористування.

9. Охарактеризуйте відмінності між землевпорядним та містобудівним територіальним плануванням.

10. Охарактеризуйте зонування земель за типами (підтипами) землекористування як база (основа) територіального планування.

11. Охарактеризуйте сутність і значення оцінки, оподаткування та земельного ринку в інституціональному середовищі управління землекористуванням.

12. Охарактеризуйте організаційні структури управління земельними ресурсами та землекористуванням.

РОЗДІЛ 7.

КЛАСИФІКАЦІЯ ВИДІВ І МЕТОДІВ ФУНКЦІОНАЛЬНОГО УПРАВЛІННЯ ЗЕМЕЛЬНИМИ РЕСУРСАМИ

7.1. Класифікація видів управління земельними ресурсами та землекористування

7.1.1. Характеристика видів управління земельними ресурсами та землекористуванням

Сьогодні, система управління землекористуванням повинна розглядається значно ширше ніж просто державна система управління землекористування. В цьому аспекті варто розглянути термін «governance», який сьогодні використовується в науковій літературі як *інтегроване управління* [38].

В економічному словнику Lingvo «governance» розглядається як управління, керування, а у словнику бізнесу та економіки як управління на найвищих рівнях організації. В свою чергу «governing» означає управління [108]. UN-HABITAT описує «governance» як «процес» та включає *три визначених групи діючих осіб*: уряд (державу), приватний сектор та громадське суспільство спільні рішення між якими повинні прийматися в комплексному взаємозв'язку між ними, враховуючи їх різні пріоритети.

Розуміння «governance» полягає у використанні владних повноважень для формуванні політики та менеджменту ресурсів у напрямку досягнення політичних, економічних, культурних та соціальних цілей [198].

«Governance» – це процесом під назвою «governing». Це спосіб здійснення управління суспільством і узгодження конфліктуючих пріоритетів, що суперечать часто один одному, а також інтересів різних груп. Він стосується процесів участі громадян у прийнятті рішень, звітності держави (уряду як виконавчого органу) перед громадянами й способів, за допомогою яких суспільство зобов'язує усіх дотримуватися визначених правил і законів [197].

Термін «governance» стосується вибору способу прийняття рішень та політики, що сформована та імплементована державою. Він базується на нормах, інституціях та процедурах, що регулюють діяльність державних, недержавних та приватних гравців [269]. Узагальнюючи поняття «governance», слід сказати, що його суть полягає у взаємопов'язаній управлінській діяльності державних органів влади, органів місцевого самоврядування, інститутів громадянського суспільства щодо вироблення та впровадження земельної політики у сфері управління земельними ресурсами та землекористування.

На рисунок 7.1 модель сутності інтегрованої системи управління землекористуванням в Україні [38].



Рисунок 7.1. Логічно-смысловая модель сутнісних ознак інтегрованого управління землекористуванням [38]

Як видно з рисунку 7.1 на найвищому рівні формуватиметься узгоджена земельна політика щодо оптимального розподілу земель за категоріями, типами землекористування, цільовим призначенням, дозволеним використанням, формами власності та правами. Також, на цьому рівні проводиться громадське обговорення проектів нормативно-правових документів та формуватиметься регуляторне поле у сфері використання та охорони земель.

Підсистема адміністрування землекористування здійснюватиметься органами державної влади в рамках посадових обов'язків та інструкцій. Вона полягатиме у формуванні земельних ділянок та прав на них, надання адміністративних послуг, контролю за дотриманням господарюючими суб'єктами вимог земельного законодавства.

В свою чергу, підсистема менеджменту землекористування здійснюватиметься винятково економічними суб'єктами та передбачатиме застосування комплексу заходів для мультифункціонального використання інтегрального територіального ресурсу, а також запровадження сталих методів менеджменту в процесі сільськогосподарського землекористування.

7.1.2. Державне та самоврядне управління як вид суспільного управління

Поряд з органами державної влади у суспільному управлінні тією чи іншою мірою бере участь низка інших суспільних інститутів, що дає змогу виділити відповідні види суспільного управління. Головним із них виступає **державне управління, з яким тісно пов'язане місцеве самоврядування**, що здійснюється системою відповідних органів. В Україні до таких органів належать сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи, а також районні та обласні ради, які представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст.

Державне управління, так само як інші види суспільного управління, існує в суспільстві та має суспільне призначення. У цілому це призначення полягає в тому, щоб прогнозувати та забезпечувати вирішення суспільних проблем, а по можливості запобігати їх виникненню, ефективно служити громадянам, забезпечувати вироблення і реалізацію стратегії суспільного розвитку.

Тут принциповим моментом є розуміння забезпечувальної ролі державного управління в суспільстві.

На цьому моменті наголошується в Енциклопедичному словнику з державного управління, в якому державне управління тлумачиться як діяльність держави (органів державної влади), спрямована на створення умов для якнайповнішої реалізації функцій держави, основних прав і свобод громадян, узгодження різноманітних груп інтересів у суспільстві та між державою і суспільством, забезпечення суспільного розвитку відповідними ресурсами. Важливо підкреслити, що діяльність державних управлінців не продукує товарів, послуг або духовних цінностей. Таке виробництво здійснюється в межах інших видів суспільної діяльності, тому вони є первинними і головними для життя людей. Натомість **результатами державного управління є управлінські рішення та дії, що мають сприяти виробленню матеріальних та духовних благ**. Отже, держава через державне управління покликана забезпечувати збереження, функціонування та розвиток суспільства.

Більш конкретно суспільне призначення державного управління можна розкрити через комплекс об'єктивно необхідних завдань, виконання яких у масштабах усього суспільства держава може забезпечити через державне управління набагато краще, ніж будь-які інші суспільні інститути. До таких завдань належать такі:

- ✚ *ефективне використання природних, в т.ч. земельних, трудових, матеріальних, інформаційних, інших ресурсів;*
- ✚ *справедливий перерозподіл основних суспільних, в т.ч. земельних, благ;*
- ✚ *підтримка громадського порядку;*
- ✚ *гарантування безпеки людини, суспільства, країни;*
- ✚ *надання громадянам різноманітних послуг;*
- ✚ *збереження та покращення духовного здоров'я суспільства;*
- ✚ *формування бачення майбутнього суспільства та інтеграція суспільних зусиль для його досягнення.*

Зазначений комплекс завдань є основою постановки цілей державного управління. Такі цілі мають підпорядковуватися певній місії, що з погляду суспільства, як уже зазначалося, має відображати потреби забезпечення його функціонування і розвитку. З цього приводу, на наш погляд, місія нашої держави в галузі використання та охорони земель, відображена в ст. 13 і 14 Конституції України та полягає в тому, що *«Земля ... є об'єктами права власності Українського народу. Від імені Українського народу права власника здійснюють органи державної влади та органи місцевого самоврядування в межах, визначених цією Конституцією. Кожен громадянин має право користуватися природними об'єктами права власності народу відповідно до закону. Власність зобов'язує. Власність не повинна використовуватися на шкоду людині і суспільству. Держава забезпечує захист прав усіх суб'єктів права власності і господарювання, соціальну спрямованість економіки. Усі суб'єкти права власності рівні перед законом»*. Також, згідно статті 14 *«Земля є основним національним багатством, що перебуває під особливою охороною держави»* [35].

Більш конкретні цілі державного управління за характером впливу на суспільні процеси можна поділити на три загальних типи.

1. *Цілі збереження*, що полягають у забезпеченні цілісності суспільства, захисті усіх його сфер від можливих руйнівних процесів. Приклади: гарантування державного суверенітету, територіальної цілісності, недоторканності державного кордону, обороноздатності; забезпечення громадського порядку; збереження від руйнування тих чи інших галузей суспільної діяльності.

2. *Цілі функціонування*, що передбачають підтримку суспільства, його окремих сфер або галузей у певному стані, тобто забезпечення суспільних характеристик у певних заданих межах. Приклади: гарантування певних прав і свобод людини; підтримка певного рівня соціальних гарантій; забезпечення певного рівня освіти та медичного обслуговування тощо.

3. *Цілі розвитку*, що полягають у забезпеченні переходу суспільства, його окремих сфер або галузей до якісно нового стану, появи нових та значної зміни наявних суспільних характеристик. Такі цілі передбачають упровадження нововведень, зокрема інноваційного характеру, в ті чи інші сфери суспільного життя, що переважно здійснюється шляхом відповідних реформ.

Отже, *державне управління* можна розглядати як діяльність органів та установ усіх гілок державної влади (законодавчої, виконавчої, судової) з вироблення й здійснення регулюючих, організуючих і координуючих впливів на всі сфери суспільства з метою задоволення його потреб, що змінюються.

У зв'язку з цим йдеться про специфічні моделі, схеми, класифікацію, типологію і систематику, тенденції розвитку, закономірності побудови та функціонування державного управління. Діяльнісна модель державного управління наведена на рисунок 7.2.

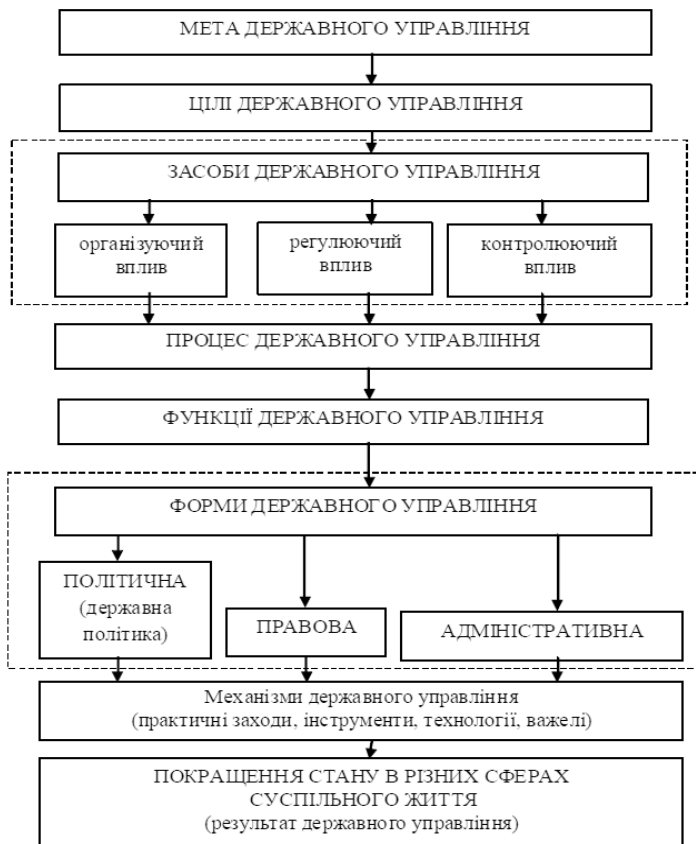


Рисунок 7.2. Логічно-змістовна діяльнісна модель державного управління [7]

Таким чином, насамперед слід виходити з того, що держава відрізняється від інших організацій вирішенням набагато більш масштабних і різноманітних загальносуспільних справ, монополієм правом регулювання правових відносин, суверенітетом, унікальністю, що безпосередньо впливає на прийняття управлінських рішень.

7.1.3. Інтегроване управління земельними ресурсами та землекористуванням

Концепція інтегрованого управління землекористування отримала підтримку на Конференції ООН з довкілля і розвитку (UNCED) в 1992 році. Зокрема, «Порядок денний на XXI століття», який був схвалений в рамках конференції передбачає інтегрований підхід (integrated approach) до управління землекористуванням. Його ціль полягає у наступному:

а) проведення перегляду і розроблення політики, спрямованої на підтримку найбільш оптимального землекористування і раціонального використання земельних ресурсів;

б) вдосконалення і зміцнення систем планування, управління і оцінки земель і земельних ресурсів;

в) покращення координаційних механізмів в сфері землекористування і земельних ресурсів;

г) створення механізмів сприяння активній участі усіх зацікавлених сторін, зокрема громад і місцевого населення, в процесі ухвалення рішень в області землекористування і управління земельними ресурсам [66].

Аргументом на користь формування нової системи управління стала доповідь Всесвітнього саміту із сталого розвитку, який проходив у 2002 році в Йоганнесбурзі. Зокрема, у плані виконання рішень саміту зазначається, що істотне важливе значення для сталого розвитку має належне (ефективне) управління (good governance) у рамках кожної країни.

Воно повинно складатися з трьох взаємопідкріплюючих принципів: економічного розвитку, соціального розвитку і захисту навколишнього середовища [65]. У цьому зв'язку в методологічному плані формування системи ***інтегрованого управління землекористуванням*** повинно базуватися на виробленні земельної політики та механізмів її реалізації. Земельна політика стосується розподілу ресурсів, особливо прав на використання землі, з тим, щоб домогтися максимальної ефективності з урахуванням природного середовища та благополуччя суспільства за короткий термін і на подальшу перспективу. В Україні як і в багатьох зарубіжних країнах за різні аспекти земельної політики відповідають різні міністерства. Тому ефективне практичне управлінське рішення буде одержане, якщо:

- управління землекористуванням здійснюватиметься в рамках загальної структури національної земельної політики, яка повинна бути ясною і послідовною;

- реалізація земельної політики вимагає багатодисциплінарного підходу та ефективної законодавчої бази, в рамках якої може здійснюватися управління;

- вирішальним фактором успіху є координація між усіма інститутами, залученими в земельну політику.

Важливим фактором впливу на ефективність інтегрованого управління землекористуванням виступатиме міжвідомча координація. В управління

землекористуванням можуть бути залучені різні підрозділи в різних міністерствах. Ефективне управління буде визнаватися тоді, якщо головна організація з управління землекористуванням буде:

- задовольняти потреби всіх користувачів державного та приватного секторів без упередження або переваги;
- розробляти політику і стратегію управління земельними ресурсами та землекористуванням відповідно до політики і стратегії уряду країни і різних міністерств;
- координувати дії, щоб зменшити дублювання і підвищити ефективність;
- визначати і контролювати технічні стандарти, наприклад, для збору даних, включаючи польову зйомку, обробку даних та інформаційний обмін;
- здійснювати методичне керівництво, забезпечуючи, щоб усі процедури були добре зрозумілі іншими відомствами та громадськістю;
- підвищувати ефективність усіх процесів управління землекористуванням у світлі мінливих обставин і розробляти пропозиції щодо змін у законодавстві, якщо вони будуть покращувати роботу;
- визначати політику для архівування наборів даних, які необхідні для довгострокових національних цілей;
- вирішувати питання недоторканності приватного життя і конфіденційності даних для захисту інтересів приватних осіб.

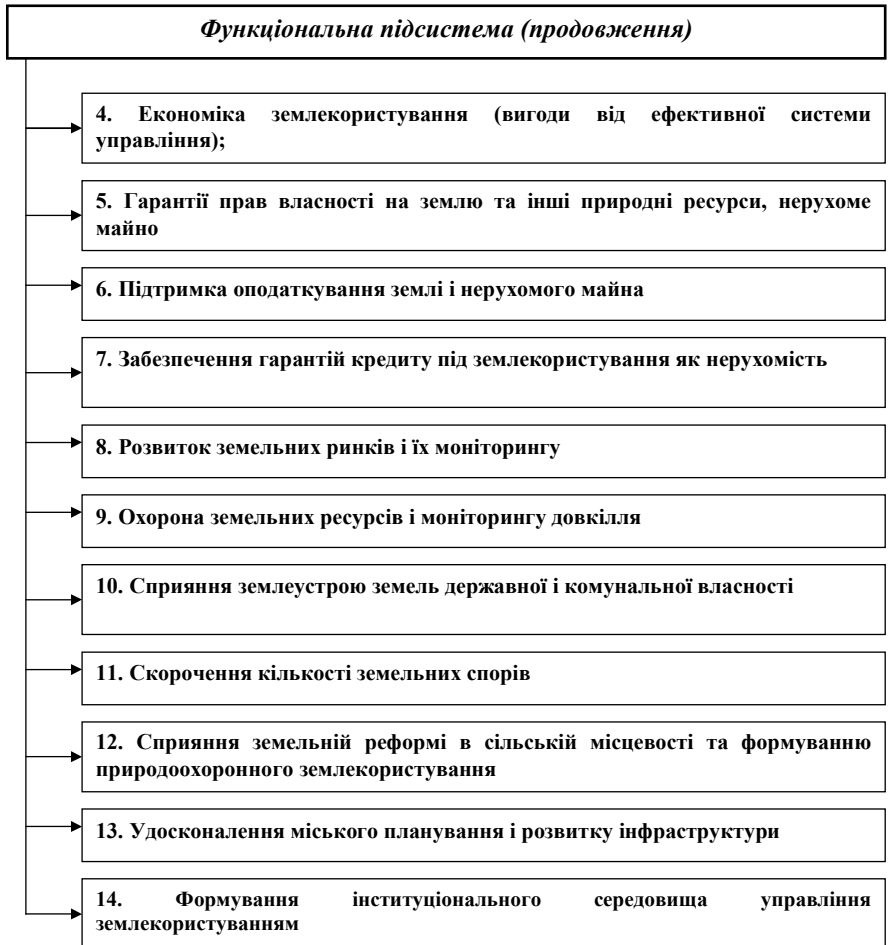
Необхідно звернути увагу теж на роль державного і приватного секторів в управлінні землекористуванням. Адже за останнє десятиліття відбулися зміни ролі державного та приватного секторів в управлінні. Тому ефективним управління буде визнавати, якщо партнерство і співробітництво державного та приватного секторів забезпечить:

- кожній стороні партнерства зосередитися на своїй конкретній частині загальних задач, при цьому в основному державний сектор керує і контролює діяльність установ державного та приватного секторів, що виконують практичні роботи;
- уникати небажаної конкуренції між державним і приватним секторами;
- посилення ділової активності і ролі організаційних структур;
- краще реагування на потреби суспільства в більш хороших, швидких і нових послугах;
- доступні достатні трудові, матеріальні та фінансові ресурси;
- створювання можливостей для запровадження нововведень партнерством державного та приватного секторів, яке поєднує творчі можливості і гнучкість з відповідальністю і надійністю.

Враховуючи викладене, розроблена логічно-сміслова модель методологічного процесу формування системи інтегрованого управління землекористуванням (рис. 7.3) [38].



Рисунок 7.3. Логічно-смыслову модель методологічного процесу формування системи інтегрованого управління землекористуванням



Закінчення рисунку 7.3. Логічно-сміслова модель методологічного процесу формування системи інтегрованого управління землекористуванням [38]

Система управління є формою реального втілення управлінських взаємозв'язків. Вона виступає ніби у вигляді реально існуючої субстанції, за допомогою якої управління набуває конкретного змісту й конкретного вияву, а функція управління – практичної реалізації. В реальній дійсності управлінська діяльність – це функціонування системи управління.

Система управління складається й функціонує не тільки у відповідності зі змістом функції управління й характером відносин, які лежать в основі управлінських взаємозв'язків, а й у відповідності з умовами, в яких формується система управління, а

також у відповідності з іманентно належними системі управління принципами її побудови, функціонування й перетворення.

Система управління землекористуванням розкладається на підсистеми, виділення яких наглядно видно із рисунку 7.3. Першою підсистемою є те, що прийнято розглядати як систему управління – сукупність управлінських органів, підрозділів і виконавців, які виконують закріплені за ними функції й вирішують поставлені перед ними завдання, а також сукупність методів, за допомогою яких здійснюється управлінський вплив. Таку підсистему системи управління можна розглядати як єдність організації, технології й методів управління.

При подальшому розгляді цю підсистему управління будемо називати структурно-функціональною підсистемою системи управління (СФП). Звичайно тільки структурно-функціональна підсистема підлягає найретельнішому аналізу й описанню при розгляданні питань побудови й функціонування системи управління землекористуванням в складі багатофункціональної системи управління земельними ресурсами та землекористуванням.

В цілому для управління сьогодні розроблено загальну теорію функцій управління, кадрів управління, організаційних структур управління, а також технології й методів управління.

Структурно-функціональна підсистема виступає в ролі «хребта» системи управління землекористуванням. Причому при визначеному рівні розвитку управління цей «хребет» системи управління землекористуванням фактично еквівалентний багатофункціональній системі управління земельними ресурсами та землекористуванням в цілому. Але будь-який розвинений організм не еквівалентний тільки своєму тілу. Є ще щось виключне, що умовно можна назвати «душею» організму. Чим вищий рівень розвитку організму, тим вищий важіль цієї його підсистеми. «Що ж можна вважати душею системи управління землекористуванням?» Відповідь на це можна отримати, якщо проаналізувати другу секторально-галузеву підсистему та третю функціональну підсистему системи управління землекористуванням.

Головними частинами другої підсистеми є такі секторальні блоки для яких розробляється специфічне інституціональне середовище:

- землекористування сільського та лісового господарства, де земля є головним засобом виробництва;
- природоохоронне землекористування, де земля є складовою природного біорізноманіття;
- містобудівне землекористування, де земля є просторовим базисом.

Головними частинами третьої підсистеми є такі функціональні блоки які в системі управління функціонують у своєму інституціональному середовищі і виконують роль механізмів та інструментів управління:

- збору, систематизації та передачі інформації про земельні та інші природні ресурси, нерухоме майно;
- планування розвитку землекористування та землеустрою;

- земельної реформи;
- економіки землекористування (вигод від ефективної системи управління);
- гарантії прав власності на землю та інші природні ресурси, нерухоме майно;
- підтримки оподаткування землі і нерухомого майна;
- забезпечення гарантій кредиту;
- розвитку земельних ринків і їх моніторингу;
- охорони земельних ресурсів і моніторингу довкілля;
- сприяння землеустрою земель державної і комунальної власності;
- скорочення кількості земельних спорів;
- сприяння земельній реформі в сільській місцевості та формуванню природоохоронного землекористування;
- удосконалення міського планування і розвитку інфраструктури;
- одержання статистичних кадастрових даних;
- формування інституціонального середовища управління землекористуванням.

Сукупність цих блоків в основному покриває всю підсистему управління землекористуванням, хоча стосовно до відповідних систем управління можна вказати на існування додаткових блоків, які відіграють певну роль у даній підсистемі. Такими блоками можуть бути, наприклад, блоки національних інтересів і навіть національних управлінських стереотипів. Ці блоки треба принципово відрізнати від першого виділеного блока управлінської ідеології, оскільки вони є виразниками визначених у суспільстві видів ідеології взагалі, а не тільки управлінської ідеології. Основні названі блоки й блоки, які виникають у конкретних умовах і які мають явно виражений ситуаційний характер, знаходяться в динамічній взаємодії як між собою, так і з елементами структурно-функціональної підсистеми системи управління. При цьому в різних системах управління залежно від загальних властивостей системи, її характерних особливостей, а також від рівня розвинутості системи управління й умов здійснення управлінської діяльності міра прояву окремих блоків, а також характер їх взаємодії можуть бути різними. Однак у будь-яких випадках розглянута підсистема системи управління має загальну властивість. Суть її полягає в тому, що вона зв'язує воедино на основі розвитку інформаційних каналів і зв'язків цілі блоки та організації, які здійснюються в критеріях функціонування, управлінську ідеологію, інтереси й критеріально-нормативну базу робітників управління, процедури й організацію управлінської праці. Це дозволяє охарактеризувати таку підсистему як система інтегрованого управління землекористуванням.

Р.М. Курильців, термін *«інтегроване управління землекористуванням»* використовується для виокремлення процесів відображення та поширення інформації про право власності, вартість та використання щодо землі і пов'язаних з нею ресурсів [38]. Такі процеси включають визначення (іноді відомі під назвами «встановлення» або «оформлення») майнових прав та інших атрибутів землі та інших природних ресурсів, які пов'язані з їх вартістю та використанням, їх зйомку і графічний опис, їх детальне

документування та надання відповідної інформації для підтримки ринкових земельних відносин і режиму землекористування в просторовому та територіальному аспектах.

«**Земельна політика**» є основою для визначення, як земля повинна використовуватися і охоронятися для вирішення соціальних, екологічних і економічних завдань. Інтегроване управління землекористуванням надає підтримку реалізації земельної політики і служить основою для ефективного управління на різних ієрархічних рівнях. На думку Р.М. Курильціва інтегроване управління землекористуванням залучає до участі найрізноманітніші верстви суспільства, в тому числі [38]:

- уряд країни – при здійсненні його адміністративних функцій (*регулювання земельних відносин та адміністрування режиму землекористування*), формуванні податкової політики, вирішенні завдань економічного розвитку, забезпеченні ринковою інформацією та рух до загальноєвропейської гармонізації;
- регіональні та місцеві органи територіальних громад – при територіальному плануванні розвитку землекористування, оцінці земель та фінансуванні місцевих обслуговуючих галузей через відповідні програми, вдосконаленні контролю використання земель, землеустрої та забезпеченні доступу до інформації про землю, інші природні ресурси і нерухоме майно;
- юридичні особи та громадян – при захисті їх прав, забезпеченні соціальної стабільності, отриманні житла за допомогою іпотечного кредитування, розкритті ринкових можливостей і потенціалу для інвестицій і розвитку, передачі прав власності на землю, інші природні ресурси і нерухоме майно.

Інтегроване управління землекористуванням має відношення до трьох основних і взаємозалежних складових землекористування як товару (**права власності на земельні та інші природні ресурси і нерухоме майно, вартість земельних ділянок та інших природних ресурсів і нерухомого майна, які тісно пов'язані із ними та власне із організацією використання і охорони земельних та інших природних ресурсів і нерухомого майна**) у загальному контексті раціонального використання земельних та інших природних ресурсів і нерухомого майна, що трактується як землекористування.

«**Право власності на землю**» означає володіння правами на землю, але необов'язково має на увазі фізичну присутність, оскільки абсолютний власник може, наприклад, надати оренду, так що фактичним володільцем стає орендар. В керованому ринком економіці інвестори повинні відчувати впевненість у тому, що права власності на землю, яку вони освоюють, захищено і що існує чітка і жорстка система законів, які регулюють їх права на використання землі.

«**Вартість**» має кілька значень. Вона може відноситися до дійсної або оціночної вартості на ринку позичкового капіталу, яка представляє собою грошову суму, за яку земельна ділянка чи землекористування була або може бути продана; або вона може відноситися до розрахункової орендної плати, що дає суму, за яку земельна ділянка чи землекористування можуть бути здані в оренду. «Вартість» можна вважати рівною витратам на будівництво, так що вартістю будівлі для цілей страхування буде вартість

нового будівництва, якби будівля була знищена пожежею або іншим лихом. Одним з важливих визначальних чинників при оцінці земельної ділянки чи землекористування є їх використання, для якого земля призначена або може призначатися.

Термін «*землекористування*» характеризується правами на використання землі та інші природні ресурси і нерухоме майно, які тісно пов'язані із землею і способом, яким земля використовується для отримання доходу або задоволення соціальних потреб. Ці права визначають, що можна робити із землею та іншими природними ресурсами і нерухомим майном, які тісно пов'язані із нею на законних підставах, а використання землі визначає матеріальні цінності, які вона виробляє і, отже, її економічне значення. Зміни дозволеного використання землі приведуть до змін її ринкової вартості і, в кінцевому рахунку, змін податкових надходжень.

7.2. Земельний кадастр як метод функціонального управління земельними ресурсами

7.2.1. Основи інформаційного забезпечення управління

Незважаючи на те, що термін «інформація» давно використовується в практиці, точне його визначення виявляється суперечливим. Інформацію розуміють як відомості, повідомлення про якийсь предмет, явище, подію. Якщо поставити запитання, а що ж представляють собою ці відомості, то можна, у свою чергу, одержати відповідь, що це інформація про об'єкти, які нас цікавлять. У загальноприйнятому розумінні джерелом інформації може виступати лише деякий матеріальний «об'єкт», яким є, наприклад, земельна ділянка чи землекористування. Ці об'єкти можуть посылати на датчики сигнали різного виду (електромагнітні, світлові, звукові, текстові тощо), які приходять до «приймача». Однак для того, щоб дістати з цих сигналів потенціально зашифровану в них інформацію, приймач повинен мати кібернетичну природу, тобто здатність дешифрувати вміст сигналів з метою забезпечення зворотного зв'язку з об'єктом, який є головним адресатом в алгоритмі дії методу управління. Тому цілком справедливо буде відзначити, що поняття «інформація» тісно пов'язане з теорією відображення. Якщо в об'єкті відбуваються зміни, які відображають його вплив на навколишнє середовище (*причому ці зміни стають чинником цілеспрямованого функціонування кібернетичного об'єкта*), то можна стверджувати, що останній правильно сприймає інформацію про об'єкт.

Інформація є сукупністю сигналів, які надходять у кібернетичну систему від об'єктів, які аналізуються, і які можуть бути використані для цілей управління.

У цьому визначенні підкреслюються наступні основні риси інформації:

1. Поняття «інформація» має сенс у поєднанні з поняттям «управління». Інформаційні процеси функціонують у кібернетичних системах, які здійснюють алгоритм цілеспрямованого управління.

2. Інформація нерозривно зв'язана із сигналами носія інформації і реалізується тільки в результаті взаємодії двох систем: джерела і кібернетичного приймача інформації. При відсутності такої взаємодії саме поняття «інформація» стає безпредметним. Щодо інформаційного забезпечення не можна залишати поза увагою нові комп'ютерні інформаційні технології, які стимулюють технічний скачок, а також змінюють наш світогляд. У цей перелік попадає система Internet.

Інформація – це знання, відомості, дані, які отримують і накопичуються в процесі розвитку науки та практичної діяльності людей, які можуть бути використані у суспільному виробництві та управлінні його ефективністю. Під **інформаційним забезпеченням управління земельними ресурсами та землекористуванням розуміється система збору, обробки та подання інформації, необхідної для прийняття управлінських рішень щодо використання земельних ресурсів на всіх адміністративно-територіальних рівнях**. До складу інформаційного забезпечення входять нормативні та довідкові дані, що становлять інформаційний базис системи, поточні відомості, що надходять ззовні системи, що вимагають реакції системи або впливають на алгоритм вироблення рішень, накопичувані оперативні облікові та архівні відомості, необхідні для планування та розвитку системи. Необхідність інформаційного забезпечення у сфері управління земельними ресурсами та землекористуванням обумовлюється такими причинами:

- ✚ наявністю зростаючих обсягів інформації, яку треба обробити в найкоротші терміни;
- ✚ необхідністю ретельної перевірки інформації, що надходить (як для прийняття самого рішення, так і для аналізованих альтернатив);
- ✚ різноманітністю, іноді і суперечливістю інформації, що надходить.

Основу процесів, які у системі управління земельними ресурсами та землекористуванням, становить безперервний інформаційний обмін. Основними засобами забезпечення цього обміну є **державний земельний кадастр та моніторинг земель, земельних відносин і землекористування**. За призначенням у процесі управління інформація поділяється на такі види:

- інформаційну (використовується для обґрунтування прийняття рішень);
- управляючу (формується в процесі управління і доводиться до суб'єкта для виконання та використання), наприклад: планова, контрольна, облікова.

Джерелами інформації можуть бути картографічний матеріал, реєстри, звіти, книги та відомості, каталоги, енциклопедії, реферати, дані експертів тощо. До основних методів збору інформації з метою управління земельними ресурсами та землекористуванням слід віднести:

- ◆ зйомки та обстеження;
- ◆ запит даних з будь-якої інформаційної бази;
- ◆ розрахунок та моделювання даних;
- ◆ анкетне опитування;
- ◆ дослідження поведінки споживачів стосовно об'єкту;

◆ випробування системи – «пілот-проекти».

Інформаційне забезпечення системи управління земельними ресурсами та землекористуванням має сприяти:

- підвищення оперативності та якості роботи з інформацією;
- створення умов для переходу від традиційної паперової до безпаперової технології;
- створення необхідних умов для підвищення автоматизації в роботі з інформацією та зниження трудовитрат на рутинні операції;
- підвищення достовірності створюваної інформації;
- виключення дублювання роботи з отримання інформації;
- забезпечення централізованого зберігання інформації, підготовленої в електронній формі, включаючи графічну та всіх супутніх матеріалів;
- забезпечення єдиного порядку індивідуальної та спільної роботи з інформацією;
- поєднання потоків електронних документів між структурами;
- використання загальної для всіх територіальних органів, підприємств та установ Держгеокадастру України і територіальних громад системи індексації (нумерації) документів, загальних довідників-класифікаторів тощо;
- забезпечення уніфікації інформаційної документації та скорочення кількості форм та видів одноманітних документів.

Система інформаційного забезпечення управління земельними ресурсами та землекористуванням має:

- 1) сформувати єдиний інформаційний простір;
- 2) забезпечити інформаційну підтримку земельного та ринку нерухомості;
- 3) створити базу для оподаткування;
- 4) підтримати інвестиційні проекти;
- 5) бути основою різних геоінформаційних систем, зокрема управляти розвитком землекористування відповідних територій.

Базовим елементом створення єдиного інформаційного простору є земельні ділянки, до яких прив'язані будівлі (*споруди, комунікації тощо*), розташовані на відповідній території (*область, район, місто, село, селище*). Земельні ділянки формують «каркас», на який накладаються всі інші елементи та події «територіального середовища». Для підтримки бази даних в актуальному стані визначають періодичність поновлення інформації, яка, у свою чергу, залежить від швидкості її «старіння». Інформацію, що міститься у базі даних, з погляду періодичності її оновлення поділяють на три види:

- 1) інформація, що вимагає високої частоти оновлення (*наприклад, інформацію про угоди із земельними ділянками та іншими об'єктами нерухомості збирають постійно та оновлюють у базі даних щокварталу*);
- 2) інформація, що потребує періодичного оновлення (*наприклад, інформацію про розвиток інженерної та транспортної інфраструктури, рівень соціального та*

культурно-побутового обслуговування населення, стан навколишнього середовища та іншу інформацію, що не часто змінюється, оновлюють раз на рік);

3) інформація, що вимагає оновлення у міру її надходження (наприклад, інформацію про бал бонітету ґрунтів, технологічні властивості ґрунтів, оцінку продуктивності земель, лісових насаджень тощо, кадастровий поділ та іншу інформацію, для отримання якої потрібні додаткові дослідження або проведення додаткових дорожніх робіт, оновлюють у міру її надходження (появи).

У системі управління виділяються три основні напрямки руху інформації:

❖ рух нормативно-правової інформації зверху вниз з подальшим акумулюванням її на нижніх рівнях;

❖ передача первинної інформації про стан земельних ресурсів та розподіл її за відповідними рівнями управління. На цьому етапі вся інформація про земельні ресурси з різних джерел надходить до центральної бази даних;

❖ рух інформації знизу нагору – передача вторинної інформації про стан земельних ресурсів та звітність земельних органів перед вищими рівнями.

Ефективність управління земельними ресурсами залежить від ретельної, комплексної та своєчасно зібраної інформації. Обробка великих масивів кількісних, якісних, вартісних і правових даних про кожну земельну ділянку та контуру земельних угідь, господарської та адміністративної одиниці, їх динаміці під силу лише сучасним комп'ютерним системам з набором автоматизованих робочих місць. Функціонування інформаційного забезпечення управління земельними ресурсами та землекористуванням слід здійснювати трьох рівнях: національний, регіональний, райони та територіальні громади. До створюваних інформаційної бази та банку земельно-кадастрових даних мають пред'являтися такі вимоги:

1) склад та структура інформаційної бази повинні забезпечувати кадастровими даними різні установи з управління та використання земельного фонду, планування розвитку землекористування та господарського механізму регіону в цілому;

2) інформаційна база повинна враховувати вимоги всіх споживачів, але з позицій окремого споживача її побудова може бути не оптимальною;

3) інформаційна база області повинна містити мінімум первинних та похідних земельно-кадастрових даних, необхідних та достатніх для вирішення виробничо-економічних завдань на рівні районів;

4) розвиток інформаційної бази має відповідати потребам управління земельними ресурсами та землекористуванням, що змінюються.

Основні вимоги щодо якості земельно-кадастрової інформації:

– своєчасність; – достовірність (з певною ймовірністю); – достатність; – надійність; – комплексність; – адресність; – правова коректність; – можливість багаторазового використання; – можливість кодування; – актуальність.

7.2.2. Земельно-кадастровий метод і інструменти функціонального управління земельними ресурсами та землекористуванням

Державний земельний кадастр – єдина державна геоінформаційна система відомостей про землі, розташовані в межах кордонів України, їх цільове призначення, обмеження у їх використанні, а також дані про кількісну і якісну характеристику земель, їх оцінку, про розподіл земель між власниками і користувачами [76].

Земельний кадастр – ключовий компонент земельної інформаційної системи, що забезпечує офіційне підтвердження наявності кількості, якості та вартості земельних ділянок, землекористування та іншої нерухомості у будь-якому районі. На основі земельно-кадастрової інформації можна: гарантувати права власності на об'єкти земельно-майнового комплексу; – реєструвати права власності на земельні ділянки; – вирішувати земельні спори; – підтримувати економічно ефективний розвиток земельного обороту; – планувати землекористування.

Згідно статті 2 закону України «Про державний земельний кадастр» [76] державний земельний кадастр ведеться з метою інформаційного забезпечення органів державної влади та органів місцевого самоврядування, фізичних та юридичних осіб при:

- ◆ *регулюванні земельних відносин;*
- ◆ *управлінні земельними ресурсами;*
- ◆ *організації раціонального використання та охорони земель;*
- ◆ *здійсненні землеустрою;*
- ◆ *проведенні оцінки землі;*
- ◆ *формуванні та веденні містобудівного кадастру, кадастрів інших природних ресурсів;*

- ◆ *справлянні плати за землю.*

Інтегрована земельно-кадастрова система – це великомасштабна суспільно-орієнтована земельно-інформаційна система. *Функції інтегрованої кадастрової системи* (планування землекористування, реєстрація прав, реєстрація операцій зі земельними ділянками та їх оцінка, визначення та облік оподаткування, земельна іпотека та ін.) пов'язані між собою. Інтегрована кадастрова система забезпечує управлінські структури необхідною інформацією для створення:

- ◆ *спрощеної та координованої системи реєстрації земельних ділянок та прав на них, обмежень і обтяжень у використанні земель;*
- ◆ *системи територіально-просторового планування розвитку землекористування;*
- ◆ *схем землеустрою, комплексних планів розвитку землекористування територіальних громад та зонування земель за типами (підтипами) землекористування;*
- ◆ *системи пріоритетів для комерційних, промислових та приватних інвестицій;*
- ◆ *інтегрованої інформаційної системи прийняття адміністративних рішень та управління фінансами.*

До складу інтегрованої інформаційної системи входять такі блоки інструментів

державного земельного кадастру та моніторингу земель, юридичний та містобудівний блоки (рис. 7.4).



Рисунок 7.4. Логічно-змістовна схема інструментів інформаційної земельно-кадастрової системи управління земельними ресурсами та землекористуванням

Ця взаємодія визначається такими **основними параметрами**: цілями та завданнями обміну, обсягом інформації для передачі, порядком інформаційного обміну.

Мета інформаційного обміну – забезпечення сторін, що беруть участь в обміні, достовірною та оперативною інформацією для виконання відповідних державних функцій: державного кадастрового обліку та державної реєстрації земельних ділянок і прав на них. Обсяг інформації для обміну цілком і повністю визначається його цілями та структурою основних документів, що зберігають вихідну інформацію про земельні ділянки, формами державного реєстру прав. Інформаційний обмін має бути реалізований затвердженими формами обміну, регулярними запитами, разовими запитами.

Таким чином, один із основних компонентів управління земельними ресурсами та землекористуванням пов'язаний з управлінням інформацією про землю та інші природні ресурси. Інформація, пов'язана із землекористуванням, є важливим та дорогим ресурсом, яким слід керувати ефективно, щоб максимально отримати потенційні вигоди від нього. Управління інформацією про земельні ресурси та землекористуванням пов'язане:

- ❖ з визначенням потреб держави та широкого загалу в інформації про землю та інші природні ресурси;
- ❖ вивченням того, як інформація насправді використовується в процесі прийняття рішень, які потоки інформації від одного виробника або користувача до іншого та які обмеження для цих потоків;

❖ розробленням політики для визначення пріоритетів, розподілу необхідних ресурсів, визначення кола обов'язків, а також визначення стандартів якості роботи та методів їх контролю; удосконаленням діючих земельних інформаційних систем чи впровадженням нових; оцінкою та розробкою нових засобів та методів;

❖ забезпеченням того, щоб враховувалися питання захисту права на недоторканність приватного життя та захисту даних.

Міжнародна федерація геодезистів (МФГ) визначила земельну інформаційну систему (ЗІС) як інструмент для ухвалення законодавчих, адміністративних та економічних рішень та додатковий засіб для планування та розвитку. Земельна інформаційна система складається, з одного боку, бази даних, що містить просторово прив'язані дані про землю на певну територію і, з іншого боку, процедур і методів систематичного збору, оновлення, обробки та поширення даних. Основу земельної інформаційної системи становить єдина система просторової прив'язки. Це полегшує зв'язування даних, що містяться в системі, з іншими даними про землю.

Земельні інформаційні системи разом з відповідними організуючими процедурами включають збирання, зберігання, пошук, розповсюдження та використання інформації, пов'язаної із земельними ресурсами та землекористуванням. Вони можуть бути орієнтовані на екологічні інфраструктурні, кадастрові та соціально-економічні дані. Вони можуть бути призначені для обслуговування однієї основної функції або можуть бути багатофункціональними. Вони не обов'язково структуровані за земельними ділянками, хоча системи, які служать управлінню земельними ресурсами, орієнтовані на основні одиниці нерухомості – земельні ділянки.

Земельний кадастр є надзвичайно важливим чинником, механізмом ефективного управління земельними ресурсами, адже він формує і містить систему відомостей і документів про правовий режим земель, їх розподіл серед власників землі і землекористувачів, у тому числі орендарів, про якість і цінність земельних ресурсів, інформацію про розташування земельних ділянок тощо.

Тільки повна і достовірна інформація про земельні ресурси і нерухоме майно, тісно пов'язане із земельними ділянками, дозволить органам управління земельними ресурсами приймати обґрунтовані рішення щодо раціонального використання й охорони земель та функціонування ринку землі, вирішення земельних спорів, захисту прав юридичних і фізичних осіб, проведення землевпорядкування тощо.

Сьогодні надзвичайно важко уявити механізм управління земельними ресурсами та землекористуванням, якби не здійснювався облік кожної земельної ділянки, не були юридично визначені і підтверджені межі земельних ділянок, розмір, місцезнаходження, правовий режим, кадастрові номери, функціональне призначення та інші параметри. Цілковито очевидно, що управління земельними ресурсами та землекористуванням може здійснюватися лише за умови реєстрації земельних ділянок і прав на них. Незареєстровані правостановлюючі документи не мають юридичної сили.

Дані, пов'язані із земельними ресурсами, земельними ділянками та іншими природними ресурсами, повинні збиратися, зберігатися, підтримуватися та

оновлюватися дбайливо та ефективно щодо засобів, при цьому інформація повинна реєструватися лише один раз, утримуватись в актуальному стані бажано в одному місці (*окремо від копій, що зберігаються на випадок лиха*) та пропонуватись для використання громадськістю. Слід звернути увагу на сумісність, щоб могли бути надані послуги задоволення запитів різних клієнтів з різними діючими системами. Повинні бути зрозумілі вигоди клієнтів у результаті будь-яких модернізацій.

Хоча технічні стандарти дуже важливі, щоб досягти цього, вони не є єдиною необхідною умовою ефективної обробки кадастрових даних. Необхідно вирішити низку політичних проблем у сфері інформації, що стосуються стандартів даних, ціноутворення та авторського права, захисту та збереження баз даних, а також правової відповідальності за дані. Ці проблеми повинні розумітися в національному та міжнародному контексті, оскільки спостерігається зростання попиту клієнтів на міжнародне співробітництво, яке матиме результат сумісні системи управління земельними ресурсами та землекористуванням.

Повинна, наприклад, бути державна політика в галузі обміну даними, яка сприяє співпраці між усіма відомствами, відповідальними за надання даних про землю та інші природні ресурси. Така політика має спиратися на ресурси, що виділяються чи урядом, чи за допомогою інших джерел щодо відшкодування витрат. Оскільки інформація про землекористування є цінним товаром, вона має бути захищена як будь-який інший ресурс. Якщо державна політика полягає у безоплатному поширенні інформації про землю та земельні ділянки, то установи не матимуть змоги відшкодувати свої витрати; якщо політика спрямована на стягування плати за дані, то мають бути створені механізми для регулювання авторського права. Вся інформація про землю та земельні ділянки як у текстовій, так і у картографічній формі може бути предметом авторського права і, отже, передача громадськості даних може спричинити юридичні чи фінансові складності у зв'язку із забезпеченням дотримання авторського права.

Також інформаційна політика має вирішити питання, пов'язані із захистом даних та захистом права на недоторканність приватного життя.

7.3. Планування використання і охорони земель (землекористування) як метод державного та самоврядного управління земельними ресурсами та його інструменти

Планування використання та охорони земель в Україні є найважливішою функцією державного та самоврядного управління земельними ресурсами та землекористування, що визначає перспективи раціонального та збалансованого землекористування і являє собою діяльність уповноважених органів державної влади та місцевого самоврядування, яка полягає у створенні та впровадженні перспективних напрямів, способів (методів) та форм використання й охорони земельних ресурсів з урахуванням екологічних,

економічних, соціальних та інших особливостей конкретних територій, а також у прийнятті на їх основі відповідних рішень.

Об'єктами планування є, з одного боку, територія України, території адміністративно-територіальних утворень або їх частин, території об'єднаних територіальних громад чи окремі землеволодіння і землекористування, а з другого – діяльність фізичних і юридичних осіб, органів місцевого самоврядування та державних органів щодо використання й охорони земель. Планування поширюється на всі землі нашої країни незалежно від їх цільового призначення і форм власності та здійснюється на загальнодержавному, регіональному, районному та рівні територіальних громад і землекористувачів.

Планування використання та охорони земель як функція державного управління землею – це врегульована нормами права діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування щодо регулювання розвитку землекористування, яке полягає у розробленні та затвердженні землевпорядної документації, відповідно до якої здійснюється використання та охорона земель і інших природних ресурсів на територіях відповідних ієрархічних рівнів.

Формами планування використання та охорони земель є:

- розробка та затвердження програм використання земель (державних, регіональних та місцевих);
- планування використання та охорони земель (розвитку землекористування) територій відповідних ієрархічних рівнів та землекористувачів;
- природно-сільськогосподарське та інше районування (зонування) земель.

1. Правовою основою **складання та затвердження державних, регіональних та місцевих програм** використання та охорони земель є норми ст. 85 та ст. 116 Конституції України, ст. 6 закони України «Про охорону навколишнього природного середовища», «Про державні цільові програми», «Про охорону земель», ст. 177-180 земельного кодексу України.

2. **Планування використання та охорони земель** у законодавстві не визначено. Згідно з Європейською хартією регіонального планування [15], **просторове планування є науковою дисципліною, адміністративною технікою і інструментом регіональної політики**. Його розглядають і як міждисциплінарний комплексний підхід, спрямований на забезпечення збалансованого регіонального розвитку та організації простору. Існують різні визначення просторового планування. Наприклад, Компендіум (довідник) європейського просторового планування [32] визначає це поняття як **методи, широко використовувані державою з метою здійснення впливу на майбутній розподіл діяльності в просторі**.

3. **Природно-сільськогосподарське районування** – поділ території з урахуванням природних умов та агробіологічних вимог сільськогосподарських культур. Воно допомагає скласти чітке уявлення про характер земель, їх необхідне та доцільне використання, продуктивність та дає можливість швидко, економічно та досить повно оцінити потенційні можливості земельних ресурсів відповідної території.

4. *Охорона земель* – це система правових, організаційних, економічних та інших заходів, спрямованих на раціональне використання земель, запобігання необґрунтованому вилученню земель сільськогосподарського і лісгосподарського призначення, захист від шкідливого антропогенного впливу, відтворення і підвищення родючості ґрунтів, підвищення продуктивності земель лісгосподарського призначення, забезпечення особливого режиму використання земель природоохоронного, оздоровчого, рекреаційного та історико-культурного призначення [93].

Згідно статті 22 закону України «Про охорону земель» система заходів у галузі охорони земель включає [93]:

- ◆ державну комплексну систему спостережень;
- ◆ розробку загальнодержавних і регіональних (республіканських) програм використання та охорони земель, документації із землеустрою в галузі охорони земель;
- ◆ створення екологічної мережі;
- ◆ здійснення природно-сільськогосподарського, еколого-економічного, протиерозійного та інших видів районування (зонування) земель;
- ◆ економічне стимулювання впровадження заходів щодо охорони та використання земель і підвищення родючості ґрунтів;
- ◆ стандартизацію і нормування.

Згідно статті 24 закону України «Про охорону земель» загальнодержавна програма використання та охорони земель розробляється відповідно до програм економічного, науково-технічного і соціального розвитку України та охорони довкілля [93]. Загальнодержавна програма використання та охорони земель визначає склад та обсяги першочергових і перспективних заходів з охорони земель, а також обсяги і джерела ресурсного забезпечення виконання робіт з їх реалізації. Регіональні програми використання та охорони земель розробляються відповідно до загальнодержавної програми з урахуванням місцевих особливостей. Виконання загальнодержавної і регіональних програм використання та охорони земель забезпечується органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування відповідно до повноважень, визначених законом.

Згідно статті 25 закону України «Про охорону земель» [93] документацією із землеустрою в галузі охорони земель є схеми землеустрою і техніко-економічні обґрунтування використання та охорони земель адміністративно-територіальних одиниць та робочі проекти землеустрою. Склад документації із землеустрою в галузі охорони земель та порядок її погодження і затвердження встановлюються Земельним кодексом України та Законом України «Про землеустрій». Власники землі та землекористувачі забезпечують виконання заходів з охорони земель та обмежень у використанні земель, передбачених документацією із землеустрою в галузі охорони земель.

Згідно статті 26 закону України «Про охорону земель» природно-сільськогосподарське, еколого-економічне, протиерозійне та інші види районування (зонування) земель включають [93]:

- ♦ поділ земель за цільовим призначенням з урахуванням природних умов, агробіологічних вимог сільськогосподарських культур, розвитку господарської діяльності та пріоритету вимог екологічної безпеки;

- ♦ установлення вимог щодо раціонального використання земель відповідно до району (зони);

- ♦ визначення територій, що потребують особливого захисту від антропогенного впливу;

- ♦ установлення в межах окремих зон необхідних видів екологічних обмежень у використанні земель або ґрунтів з урахуванням їх геоморфологічних, природно-кліматичних, ґрунтових, протиерозійних та інших особливостей відповідно до екологічного району (зони).

Згідно статті 2 закону України «Про землеустрій» землеустрій забезпечує планування і організацію раціонального використання та охорони земель на національному, регіональному, локальному і господарському рівнях. Основним завданням *землевопорядного планування* є *«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»* та *«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»* [87].

Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо планування використання земель» [74] внесено зміни до статті 1 закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» якими визначено, що **«комплексний план просторового розвитку території територіальної громади** – одночасно містобудівна документація на місцевому рівні та документація із землеустрою, що визначає планувальну організацію, функціональне призначення території, основні принципи і напрями формування єдиної системи громадського обслуговування населення, дорожньої мережі, інженерно-транспортної інфраструктури, інженерної підготовки і благоустрою, цивільного захисту території та населення від небезпечних природних і техногенних процесів, охорони земель та інших компонентів навколишнього природного середовища, формування екомережі, охорони і збереження культурної спадщини та традиційного характеру середовища населених пунктів, а також послідовність реалізації рішень, у тому числі етапність освоєння території».

На основі викладеного, на наш погляд, **планування використання та охорони земель визначається** необхідно розглядати як **процес регулювання і адміністрування використання і охорони земель та формування сталого (збалансованого) землекористування, який полягає у запровадженні екологічно раціональних форм та відповідних їм новачійних методів використання земель і інших природних ресурсів, створенні та впровадженні землевопорядної та іншої документації, ухваленні та**

реалізації відповідних рішень уповноважених органів виконавчої влади та місцевого самоврядування.

Отже, процес *планування використання та охорони земель* як метод державного та самоврядного управління земельними ресурсами включає розроблення та реалізація:

- 1) *програм використання та охорони земель* на різних ієрархічних рівнях;
- 2) схем та *проектів створення екологічної мережі, в тому числі територій природно-заповідного фонду*;
- 3) схем землеустрою обґрунтування використання та охорони земель адміністративно-територіальних утворень;
- 4) *комплексних планів просторового розвитку землекористування територій територіальних громад.*

Розглянемо окремі із *інструментів* управлінських дій щодо планування використання та охорони земель.

Територіальне планування використання та охорони земель тісно пов'язане з пріоритетами, позначеними у програмах соціально-економічного розвитку національного, регіонального та рівня територіальних громад. Цей взаємозв'язок показано рисунком 7.5.

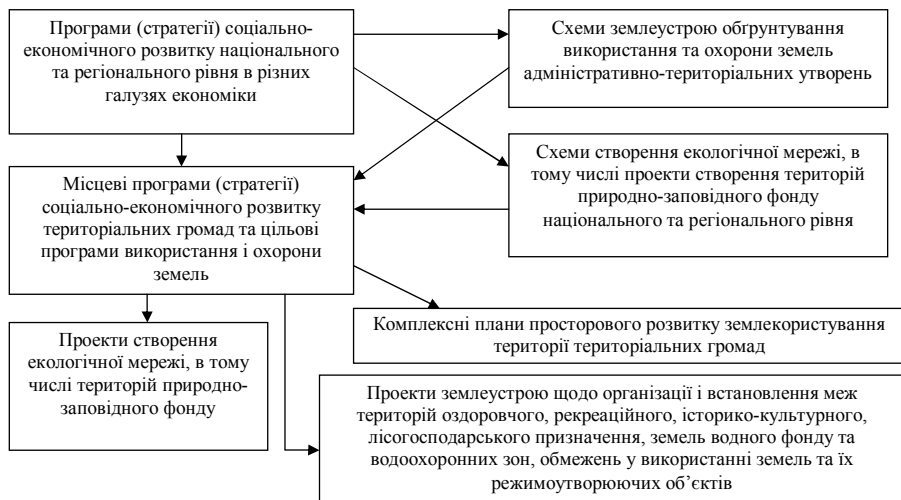


Рисунок 7.5. Взаємозв'язок документації територіального планування використання та охорони земель зі програмами соціально-економічного розвитку

Різноманіття потреб життєдіяльності людей призводить до різноманіття способів використання земель, що підлягають плануванню та управлінню на різних не тільки ієрархічних рівнях але і в межах різних категорій. Зокрема, планування використання і охорони земель, залежно від виду управління земельними ресурсами та землекористуванням, поділяється на територіальне та внутрішньогосподарське.

Територіальне планування поділяється на загальнодержавне, відомче (*галузеве*) та самоврядне (рис. 7.6).



Рисунок 7.6. Види планування використання і охорони земель для розроблення та реалізації управлінських дій

Загальнодержавне планування використання і охорони земель здійснюють державні органи загальної та спеціальної компетенції для розроблення та реалізації своїх управлінських дій, і воно має територіальний характер. Воно поширюється на всі землі в межах певної території (*України в цілому, області, адміністративних районів*) незалежно від категорії земель та суб'єктів права на земельну ділянку. Воно здійснюється шляхом розроблення загальнодержавної та регіональних програм використання і охорони земель, генеральної та регіональних схем використання і охорони земель.

Відомче (галузеве) планування використання і охорони земель, яке здійснюється міністерствами, державними службами, будується за принципом галузевих цілей використання земель та інших природних ресурсів та категорії земель. Особливість галузевого планування – це формування перспективи розвитку землекористування, наприклад, природно-заповідного фонду, аграрної науки, автомобільного транспорту і т.п. шляхом розроблення схем використання та охорони земель і інших природних ресурсів.

Самоврядне планування використання і охорони земель здійснюється територіальними громадами в межах їх територій шляхом розроблення місцевих

цілових програм використання та охорони земель і інших природних ресурсів та комплексних планів просторового розвитку землекористування.

Внутрішньогосподарське планування використання і охорони земель здійснюється самими землевласниками і землекористувачами в межах їх землекористувань.

На рівні об'єднаних територіальних громад першим кроком для формування фінансових потреб, видів землевпорядних та інших заходів і їх обсягів розробляються **місцеві цілові програми використання і охорони земель та інших природних ресурсів**. На прикладі Деснянської об'єднаної територіальної громади розглянемо зміст такої програми. Зокрема, вона повинна містити [151]:

1. Проблеми, на розв'язання яких спрямована програма
2. Аналіз причин виникнення проблеми та стратегічні пріоритети по їх вирішенню
 - 2.1. Деякі головні виклики, що вимагають впорядкування використання земельних та інших природних ресурсів
 - 2.2. Сучасний стан використання земельного фонду
 - 2.3. Охорона і відтворення земельних та інших природних ресурсів
 - 2.3.1. Охорона і відтворення земельних та інших природних ресурсів території та об'єкти природно-заповідного.
 - 2.3.2. Охорона і відтворення земельних та інших природних ресурсів на територіях рекреаційного та історико-культурного призначення.
 - 2.3.3. Охорона земель сільськогосподарського призначення.
 - 2.3.4. Стан використання та охорони лісових ресурсів
 - 2.3.5. Особливості охорони земельних та інших природних ресурсів в районах функціонування військових частин
 - 2.4. Оцінка природно-ресурсного потенціалу та його використання
 - 2.5. Нормативна грошова оцінка земель населених пунктів
 - 2.6. Стратегічні інвестиційні пріоритети на коротку перспективу розвитку землекористування
 - 2.7. Пропозиції щодо оптимізації та трансформації землекористування
3. Визначення мети програми
4. Порівняльний аналіз можливих варіантів розв'язання проблеми та обґрунтування оптимального варіанта
5. Шляхи та способи розв'язання проблеми
6. Завдання і заходи програми
7. Очікувані результати, ефективність програми

В процесі аналізу та оцінки стану використання і охорони земель та інших природних ресурсів було з'ясовано, що на території Деснянської об'єднаної територіальної громади серцевину природно-ресурсного комплексу становить потенціал земельних ресурсів (сільськогосподарських угідь) – 221,6 млн. грн. або 53,4 %. На

другому місці лісові ресурси – 92,2 млн. грн. або 22,2 %, на третьому місці водні ресурси – 48,5 млн. грн. або 11,7 %. Значна питома вага і природно-рекреаційних ресурсів – 37,4 млн. грн. або 9,0 %. Як свідчать отримані результати оцінки, головна роль в потенціалі природних ресурсів належить сільському та лісовому господарствам, враховуючи значний потенціал водних ресурсів – рекреації (9,0 %). Разом з тим, наявний потенціал природних ресурсів використовується тільки на 60 %. Найгірша ситуація у використанні наявного потенціалу природних ресурсів склалася із мінеральними, водними та природно-рекреаційними ресурсами, які використовуються тільки на 0,2-0,04 %. Потенціал земельних ресурсів використовується на 81 %, лісових на майже 72 % і фауністичних на 19 %. Характеристика земель запасу в розрізі населених пунктів територій рад у межах Деснянської об'єднаної територіальної громади показала, що в межах населених пунктів числиться 20 % земель запасу, які не надані у власність та користування. По територіях рад площа не використовуваних земель коливається від 2 до 42 %. Разом з тим, із наявних земель запасу придатних під забудову нараховувалося тільки біля 50 %, які є резервом для включення їх до комунальної власності і подальшого перерозподілу. Вартість земель в межах населених пунктах коливається від 27 до 75 грн./м², що показує на наявні резерви у збільшенні капіталізації землекористування, особливо у селищі Десна. Відповідно не використовуються наявні резерви бюджетних надходжень від плати за землю.

Метою Програми використання і охорони земель та інших природних ресурсів на території Деснянської об'єднаної територіальної громади було **визначення напрямів, механізмів, інструментів і строків** організації ефективного використання і охорони земель та інших природних ресурсів, створення умов для розвитку дрібного і середнього бізнесу, зниження бідності населення, підвищення інвестиційної привабливості провадження господарської діяльності.

Програмою визначено такі **шляхи та способи розв'язання проблеми**:

- 1) організація ефективного використання і охорони земель та інших природних ресурсів і територіальної організації муніципального управління землекористуванням;
- 2) визначення перспектив розвитку сільської поселенської мережі та розвитку інвестиційно-привабливого сільськогосподарського, водогосподарського та рекреаційного землекористування на період до 2020 року на основі розробленої та затвердженої в установленому порядку землевпорядної документації;
- 3) визначення пріоритетів розвитку земельних відносин та землекористування з урахуванням зональних та місцевих особливостей;
- 4) створення організаційно-правових умов для розвитку паритетних відносин між бізнесом, власниками землі та територіальною громадою;
- 5) юридичного та технічного оформлення права землеволодіння та землекористування територіальної громади, громадян і юридичних осіб;
- 6) урегулювання земельних відносин та раціоналізації землекористування, формування місцевого ринку земель несільськогосподарського та сільськогосподарського призначення;

7) удосконалення системи муніципального управління землекористуванням та адміністрування платежів за землю і інші ресурси, екологічного податку.

Основними завданнями Програми визначено:

◆ створення організаційно-правових та соціально-економічних умов для комплексного розвитку землекористування сільських територій, наближення та вирівнювання умов життєдіяльності міського та сільського населення;

◆ підвищення рівня ефективної зайнятості, посилення мотивації сільського населення до розвитку підприємництва у сільській місцевості як основної умови підвищення рівня життя населення;

◆ створення екологічно безпечних умов для життєдіяльності населення, збереження навколишнього природного середовища та раціонального використання земельних і інших природних ресурсів, особливо земель природоохоронного, сільськогосподарського, лісгосподарського, водогосподарського та рекреаційного призначення;

◆ забезпечення фінансової стійкості розвитку об'єднаної територіальної громади.

Для виконання програми передбачається здійснення управлінських дій щодо:

1. Удосконалення економічних та правових відносин власності на землю та інші природні ресурси, а саме:

- встановлення (зміна) меж населених пунктів;
- розмежування земель державної та комунальної власності в межах та за межами населених пунктів;
- удосконалення орендних відносин землі та інших природних ресурсів;
- формування та встановлення меж земельних сервітутів;
- організація та встановлення меж зон територіальних обмежень (обтяжень) у використанні земель та інших природних ресурсів і ідентифікація прав на них;
- формування землекористування комунальних підприємств на засадах кооперативних, корпоративних відносин та спільної діяльності із приватними та державними підприємствами;
- організація земельних торгів на купівлю-продаж, оренду, суперфіцію, емфітевзис земельних ділянок для малого і дрібного бізнесу;
- оформлення прав комунальної власності на не витребувані земельні частки (паї).

2. Планування землекористування, землеустрій та створення збалансованого і інвестиційно-привабливого землекористування, а саме:

- розроблення експериментального Проекту землеустрою щодо формування перспективного розвитку землекористування на території об'єднаної територіальної громади;

- запровадження системи прийняття рішень у сфері використання земель та інших природних ресурсів тільки на основі прогнозування, планування землекористування та проектів землеустрою, узгоджених з інтересами громадян, територіальної громади і держави;

- здійснення зонування земель за їх категоріями та типами землекористування за придатністю земель та інвестиційною привабливістю сільськогосподарського та рекреаційного землекористування;
- розроблення проектів землеустрою щодо впорядкування території населених пунктів (*впорядкування території для містобудівних потреб, планів земельного господарського устрою*) з метою обґрунтування, розробки і подальшої реалізації необхідного обсягу організаційних та інженерно-технічних заходів з розвитку землекористування за більш ефективним цільовим призначенням, поліпшення якості земель та інших природних ресурсів, їх раціонального використання та охорони, захисту від руйнівних процесів;
- розроблення місцевих регламентів (правил) використання і охорони земельних та інших природних ресурсів;
- створення системи муніципального адміністрування обмежень (обтяжень) у використанні земель та інших природних ресурсів і економічного стимулювання раціонального використання та охорони земель;
- збільшення добавленої вартості території за рахунок розширення багатофункціональності землекористування та введення диференційованої плати за землю;
- розроблення схеми землеустрою щодо впорядкування територій рекреаційної діяльності, покращення і розвитку шляхової та інженерної інфраструктури землекористування для її ведення. Розроблення брендів проектів рекреаційних послуг «Любительська ловля риби», «Сільський «зелений» туризм», «Позакурортне торфолікування»;
- розвиток місцевих видів використання земель, в першу чергу для рекреаційної діяльності, сільського та рибного господарства, торфодобування;
- розроблення схеми землеустрою щодо розміщення земельних ділянок для розроблення кар'єрів місцевих корисних копалин;
- проведення оцінки екологічних ризиків землекористування в межах і за межами населених пунктів;
- землевпорядна ідентифікація інвестиційно-привабливих земель, виходячи із їх локалізації, розміщення відносно технічної мережі інфраструктури, провадження проектів співробітництва.

3. Удосконалення обліку земель та інших природних ресурсів, їх оцінки та ведення земельного кадастру, а саме:

- створення актуалізованої планово-кадастрової основи на землі в межах і за межами населених пунктів та інформаційної бази обліку земель та інших природних ресурсів;
- своєчасне оновлення та розроблення нормативної грошової оцінки земель в межах і за межами населених пунктів;
- створення кадастрових карт:

- плану меж адміністративно-територіального поділу рад, що входять в територію об'єднаної територіальної громади;
- плану категорій земель за типами землекористування та розподілу земель за угіддями;
- плану існуючого розподілу земель між власниками, користувачами;
- плану існуючих територіальних зон обмежень (обтяжень) у використанні земель;
- індексних планів рад, що входять в територію спроможної територіальної громади.

4. Охорона та відтворення земельних та інших природних ресурсів, а саме:

- організація території Міжрічінського регіонального ландшафтного парку та інших територій природно заповідного фонду;
- організація та встановлення меж територій Міжрічінського регіонального ландшафтного парку, рекреаційного, історико-культурного призначення та обмежень у використанні земель і їх режимоутворюючих об'єктів;
- організація та встановлення меж водоохоронних зон, прибережних смуг та обмежень у використанні земель та їх режимоутворюючих об'єктів;
- розроблення проєктів землеустрою, що забезпечують еколого-економічне обґрунтування сівозмін (*при потребі*) та впорядкування угідь для сільськогосподарських підприємств, фермерських господарств;
- організація та встановлення меж територій земель оборонного призначення і зон обмежень (обтяжень) у використанні земель та їх режимоутворюючих об'єктів;
- розроблення схеми землеустрою щодо влаштування територій сміттєзвалищ та інших відходів, кладовищ.

5. *Покращення якості життя в сільській місцевості та сприяння диверсифікації землекористування сільського, водного, лісового та рекреаційного господарства.*

Інструменти цього напрямку доповнюють пріоритети, визначені попередніми напрямами діяльності і синергетичним чином можуть позитивно впливати на диверсифікацію землекористування сільських територій та якість життя їх мешканців:

- розроблення проєктів землеустрою щодо впорядкування землеводіння та землекористувань на територіях рад для переведення рослинницьких галузей сільськогосподарського виробництва, як не прибуткових, на тваринницку, під брендом «Екологічне тваринництво»;
- розроблення брендового проєкту рекреаційних послуг «Любительська ловля риби»;
- розроблення брендового проєкту рекреаційних послуг «Сільський «зелений» туризм»;
- розроблення брендового проєкту «Торфодобування і торфолікування» для дрібного і середнього бізнесу;
- розроблення переліку стимулів для розвитку землекористування несіськогосподарської діяльності громадян.

Деталізований перелік завдань і заходів Програми наведено у додатку 1.

Очікувані управлінські результати та їх ефективність передбачені програмою Виконання Програми передбачає одержання таких *управлінських результатів*:

- ◆ підвищити інвестиційну привабливість та ефективність землекористування, та екологічну безпеку використання земельних та інших природних ресурсів;
- ◆ здійснити раціоналізацію (оптимізацію) землекористування та створити інвестиційно-привабливе і збалансоване землекористування;
- ◆ підвищити ефективність оренди землі, особливо в сільському та рекреаційному господарстві;
- ◆ збільшити надходження від платежів за землю та інші природні ресурси до місцевого бюджету (дод. 2).

Очікувані управлінські результати виконання Програми наведено у додатку 3.

Ключовим землепорядним документом щодо територіально-просторового планування розвитку землекористування для об'єднаної територіальної громади, було визначено **«Розроблення експериментального Проекту землеустрою щодо формування перспективного розвитку землекористування на території об'єднаної територіальної громади»** та його затвердження із врахуванням громадського обговорення. Станом на 2021 рік законодавством визначено, що таким документом є *Комплексний план просторового розвитку землекористування території територіальної громади*.

7.4. Землеустрій та землепорядкування як метод функціонального державного і самоврядного управління земельними ресурсами та його інструменти

Землеустрій як функція управління земельними ресурсами є цілісною системою взаємопов'язаних (організаційних, правових, інженерно-технічних, еколого-економічних та ін.) заходів і дій, спрямованих на ефективне використання землі.

Шляхом землеустрою втілюються в життя законодавчі акти, нормативні документи, які регламентують порядок і спосіб використання та охорони землі. Тільки за допомогою землепорядкування держава виступає гарантом рівноправності державної, приватної і комунальної форм власності, забезпечує організацію раціонального використання і охорони земель.

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 [87].

Весь спектр *землепорядних заходів є інформаційною основою, правовим документом прийняття управлінського рішення щодо раціонального використання й охорони земель та інших природних ресурсів і біорізноманіття*. Без такої

інформації управління земельними ресурсами буде позбавлене права адекватної відповіді (реакції) на ситуацію. Наприклад, якщо проектом землеустрою передбачено певний науково обґрунтований склад угідь, систему сівозмін або інші землевпорядні заходи, то, управляючи земельними ресурсами, суб'єкт управління зобов'язаний освоїти це проектне рішення. Проект землеустрою виступає інформаційною базою (основою) для суб'єкта управління.

У системі управління земельними ресурсами та землекористуванням територіальних громад найбільш важливими є розмежування земель за формами власності, вибір найбільш ефективного напрямку використання земель та інших природних ресурсів, організація процесу передачі прав на землю, екологізація, капіталізація та соціалізація землекористування як процесу формування сталого (збалансованого) розвитку.

Об'єктом управління земельними ресурсами та землекористуванням в територіальних громадах виступають земля та інші природні ресурси у встановлених межах фіксованої площі та місця розташування, земельні ділянки, територіальні зони, земельні частки (паї) та права на них. Земля в межах територій територіальних громад може бути у державній, комунальній та приватній формах власності.

Призначенням землеустрою є [87]:

а) реалізація державної політики щодо використання та охорони земель, здійснення земельної реформи, вдосконалення земельних відносин, наукове обґрунтування розподілу земель за цільовим призначенням з урахуванням державних, громадських та приватних інтересів, формування раціональної системи землеволодіння і землекористування, створення екологічно сталих агроландшафтів тощо;

б) надання інформації для правового, економічного, екологічного і містобудівного механізмів регулювання земельних відносин на національному, регіональному, локальному і господарському рівнях шляхом встановлення особливого режиму та умов використання й охорони земель;

в) встановлення і закріплення на місцевості меж адміністративно-територіальних одиниць, територій природно-заповідного фонду та іншого природоохоронного призначення, оздоровчого, рекреаційного та історико-культурного призначення, меж земельних ділянок власників і землекористувачів;

г) прогнозування, планування і організацію раціонального використання та охорони земель на національному, регіональному, локальному і господарському рівнях;

г) організація території сільськогосподарських підприємств, установ і організацій з метою створення просторових умов для еколого-економічної оптимізації використання та охорони земель сільськогосподарського призначення, впровадження прогресивних форм організації управління землекористуванням, удосконалення структури і розміщення земельних угідь, посівних площ, системи сівозмін, сінокосів і пасовищезміни;

д) розробка і здійснення системи заходів із землеустрою для збереження природних ландшафтів, відновлення та підвищення родючості ґрунтів, рекультиваци

порушених земель і землювання малопродуктивних угідь, захисту земель від ерозії, підтоплення, висушення, зсувів, вторинного засолення, закислення, заболювання, ущільнення, забруднення промисловими відходами та хімічними речовинами тощо, консервації деградованих і малопродуктивних земель, запобігання іншим негативним явищам;

е) організація території підприємств, установ і організацій з метою створення умов сталого землекористування та встановлення обмежень і обтяжень (земельних сервітутів) у використанні та охороні земель сільськогосподарського призначення;

є) отримання інформації щодо кількості та якості земель, їхнього стану та інших даних, необхідних для ведення державного земельного кадастру, моніторингу земель, здійснення державного контролю за використанням та охороною земель.

Згідно статті 6 закону України «Про землеустрій» землеустрій базується на таких принципах [87]:

а) дотримання законності;

б) забезпечення науково обґрунтованого розподілу земельних ресурсів між галузями економіки з метою раціонального розміщення продуктивних сил, комплексного економічного і соціального розвитку регіонів, формування сприятливого навколишнього природного середовища;

в) організації використання та охорони земель із врахуванням конкретних зональних умов, узгодженості екологічних, економічних і соціальних інтересів суспільства, які забезпечують високу економічну і соціальну ефективність виробництва, екологічну збалансованість і стабільність довкілля та агроландшафтів;

г) створення умов для реалізації органами державної влади, органами місцевого самоврядування, фізичними та юридичними особами їхніх конституційних прав на землю;

ґ) забезпечення пріоритету сільськогосподарського землеволодіння і землекористування;

д) забезпечення пріоритету вимог екологічної безпеки, охорони земельних ресурсів і відтворення родючості ґрунтів, продуктивності земель сільськогосподарського призначення, встановлення режиму природоохоронного, оздоровчого, рекреаційного та історико-культурного призначення;

е) відкритості та доступності документації із землеустрою, публічності її погодження та затвердження.

Об'єктами землеустрою є територія країни, її регіонів, території територіальних громад, територіальні зони, земельні ділянки, а також частини зазначених територій, зон і ділянок. **Землевпорядна документація** – документи, одержані внаслідок проведення землеустрою та землевпорядкування. До складу землевпорядної документації входить – карта (план) об'єкта землеустрою (документ, що відображає у графічній формі місцезнаходження, розмір, межі об'єкта землеустрою, межі обмежених у використанні частин об'єкта землеустрою, а також розміщення об'єктів

нерухомості, міцно пов'язаних із землею). Інші матеріали та пояснювальні записки встановленого зразка.

Землевпорядкування проводиться в обов'язковому порядку у випадках:

- зміни меж об'єктів землеустрою;
- надання та вилучення земельних ділянок;
- визначення меж обмежених у використанні частин об'єктів землеустрою;
- перерозподілу земельних ділянок, що використовуються громадянами та юридичними особами для здійснення сільськогосподарського виробництва;
- виявлення порушених земель, а також земель, схильних до водної та вітрової ерозії, селів, підтоплення, заболочування, вторинного засолення, висушення, ущільнення, забруднення відходами виробництва та споживання, радіоактивними та хімічними речовинами, зараження та інших негативних впливів;
- проведення заходів щодо відновлення та консервації земель, рекультивації порушених земель, захисту земель від ерозії, селів, підтоплення, заболочування, вторинного засолення, висушування, ущільнення, забруднення відходами виробництва та споживання, радіоактивними та хімічними речовинами, зараження та інших негативних впливів.

Вивчення стану земель проводиться з метою отримання інформації про їх кількісний і якісний стан і включає наступні види робіт:

- ◆ геодезичні та картографічні роботи;
- ◆ ґрунтові, геоботанічні та інші обстеження та дослідження;
- ◆ оцінку якості земель;
- ◆ інвентаризацію земель.

Організація раціонального використання земель та їх охорони включає наступні основні види робіт:

- ◆ розробку пропозицій про раціональне використання земель та їх охорону;
- ◆ визначення земель, у межах яких громадянам та юридичним особам можуть бути надані земельні ділянки;
- ◆ визначення земель, віднесених до категорій та видів, встановлених законодавством України.

Під час проведення територіального землеустрою виконуються такі види робіт:

- ◆ утворення нових та впорядкування існуючих об'єктів землеустрою;
- ◆ межування об'єктів землеустрою.

Утворення нових та впорядкування існуючих об'єктів землеустрою здійснюється на основі відомостей державного земельного кадастру, державного містобудівного кадастру, землевпорядної, містобудівної та іншої пов'язаної з використанням, охороною та перерозподілом земель документації.

Межування об'єкта землеустрою включає такі роботи:

- визначення меж об'єкта землеустрою на місцевості та їх узгодження;
- закріплення на місцевості розташування меж об'єкта землеустрою межовими знаками та визначення їх координат чи іншого опису розташування меж об'єкта

землеустрою;

- виготовлення плану об'єкта землеустрою. Види робіт із землеустрою можуть проводитися юридичними особами або індивідуальними підприємцями.

В управлінському аспекті землеустрій – це:

- 1) фактор радикальної зміни ставлення до землі як до національного багатства, шляхом ведення різноманіття форм власності та системи організації використання і охорони земель.

- 2) частина (складова) системи державного управління земельними ресурсами, що проводиться на підставі чинного законодавства з метою забезпечення раціонального використання земель та їх охорони, створення сприятливого довкілля.

- 3) заходи з вивчення стану земель, планування та організації раціонального використання і охорони земельних та інших природних ресурсів і біорізноманіття.

В процесі функціонального державного і самоврядного управління земельними ресурсами та землекористуванням методом землеустрою та землевпорядкування розробляються та реалізуються управлінські дії щодо:

- 1) науково обґрунтованого розподілу земельних ресурсів за категоріями земель, земельних угіддях та функціональному використанню як заходів із змінами клімату, боротьби з деградацією земель, формування сталого (збалансованого) землекористування, підвищення рівня екологізації, капіталізації та соціалізації землекористування;

- 2) організації використання та охорони земель із врахуванням конкретних зональних умов, узгодженості екологічних, економічних і соціальних інтересів суспільства, які забезпечують високу економічну і соціальну ефективність виробництва, екологічну збалансованість і стабільність довкілля та агроландшафтів;

- 3) встановлення та зміни меж об'єктів землеустрою;

- 4) створення умов для реалізації органами державної влади, органами місцевого самоврядування, фізичними та юридичними особами їхніх конституційних прав на землю;

- 5) надання, вилучення (викупу), відчуження земельних ділянок;

- 6) встановлення в натурі (на місцевості) меж земель, обмежених у використанні і обмежених (обтяжених) правами інших осіб (земельні сервітути);

- 7) організації нових і впорядкування існуючих об'єктів землеустрою;

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

- 9) розроблення комплексного плану розвитку землекористування території територіальної громади.

Документація з землеустрою в якій розробляються та узаконюються

управлінські рішення характеризується видами [87]:

а) схеми землеустрою і техніко-економічні обґрунтування використання та охорони земель адміністративно-територіальних одиниць;

б) проекти землеустрою щодо встановлення (зміни) меж адміністративно-територіальних одиниць;

б¹) містобудівна документація, яка одночасно є документацією із землеустрою (*комплексні плани просторового розвитку території територіальних громад, генеральні плани населених пунктів, детальні плани території*);

в) 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 режимоутворюючих об'єктів;

г) проекти землеустрою щодо приватизації земель державних і комунальних сільськогосподарських підприємств, установ та організацій;

г) проекти землеустрою щодо відведення земельних ділянок;

д) проекти землеустрою щодо впорядкування території для містобудівних потреб;

е) проекти землеустрою, що забезпечують еколого-економічне обґрунтування сівозміни та впорядкування угідь;

е) проекти землеустрою щодо впорядкування території населених пунктів;

ж) проекти землеустрою щодо організації території земельних часток (паїв);

з) робочі проекти землеустрою;

і) технічна документація із землеустрою щодо встановлення (відновлення) меж земельної ділянки в натурі (на місцевості);

ї) технічна документація із землеустрою щодо встановлення меж частини земельної ділянки, на яку поширюються права суборенди, сервітуту;

й) технічна документація із землеустрою щодо поділу та об'єднання земельних ділянок;

к) технічна документація із землеустрою щодо інвентаризації земель;

л) технічна документація із землеустрою щодо резервування цінних для запобігання територій та об'єктів.

При формуванні управлінської структури виконавчого органу місцевого самоврядування необхідно враховувати такі принципи:

1) *принцип цільової орієнтації територіальної громади* (цілі та завдання управлінської діяльності територіальної громади визначаються для розмежування компетенцій);

2) *принцип горизонтального поділу функцій* (розмежування функцій між посадовими особами одного рівня);

3) *принцип вертикального поділу функцій* (державні управлінські суб'єкти національного та регіонального рівня; громадські організації, об'єднання громадян, інші форми самоорганізації);

4) **принцип комплексності**. Цей принцип є важливим для побудови цілісної структури управління. Земельними ділянками, що у комунальній власності, розпоряджаються органи місцевого самоврядування. Землекористування приватної власності із-за багатофункціональності піддається управлінським діям як державного так і самоврядного управління.

Система управління землекористуванням комунальної власності практично у всіх територіальних утвореннях відокремлена від системи управління будинками та спорудами. Система управління землекористуванням комунальної власності, будучи найважливішою складовою системи управління територіальною громадою, передбачає ефективне використання комунальних земель, оптимізацію структури доходів місцевого бюджету за рахунок доходів від земельної власності, створення цивілізованого земельного ринку на території територіальної громади, забезпечення гарантій майнових прав на об'єкти землекористування доходної частини державного бюджету за рахунок збільшення збирання земельних платежів, економію бюджетних коштів, зниження витрат часу на управлінські рішення. Для досягнення зазначених цілей, у тому числі при розробці та реалізації програм соціально-економічного розвитку території, територіальні громади визначають найбільш ефективний напрямок та форму використання земельних ділянок, зокрема їх продаж під приватизованими підприємствами, приватизацію об'єктів незавершеного будівництва, передачу земельних ділянок у оренду та інші заходи. При цьому необхідно враховувати такі умови та характеристики системи управління землекористуванням:

- наявність нормативної бази з управління земельними ресурсами;
- наявність місцевої інформаційної бази (*бази даних, методики розрахунку ефективності, регіональні нормативи та ін.*);
- забезпечення позитивної динаміки рівня доходів від використання землі та іншого нерухомого майна;
- забезпечення позитивного співвідношення доходів від використання земельних ресурсів і витрат на утримання соціально орієнтованої системи управління земельними ресурсами та землекористуванням (УЗР);
- створення позитивної динаміки техніко-експлуатаційних характеристик об'єктів земельно-майнового комплексу;
- підвищення попиту на об'єкти земельно-майнового комплексу;
- формування ринкових цін на об'єкти земельно-майнового комплексу;
- контроль за динамікою вартості та попиту на продукцію та послуги, вироблені державними і комунальними підприємствами, в галузі управління земельними ресурсами;
- відповідність використання нерухомого майна різним нормативам;
- розвиток інститутів професійної діяльності у галузі земельних відносин (*незалежна оцінка, ріелтерська діяльність тощо*);
- динаміка обсягів інвестицій.

Предметом управління землекористуванням є формування та реалізація процесів використання земельних та інших природних ресурсів у межах територій територіальних громад.

Тому базовою інформаційною основою для розроблення та здійснення проєктів землеустрою в межах територій територіальних громад є місцеві програми використання та охорони земель і інших природних ресурсів, комплексні плани розвитку землекористування територіальних громад, матеріали інвентаризації земель, земельних ділянок, землеволодінь та ідентифікації прав.

17 червня цього року вступив у дію закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо планування використання земель» [74]. Цим законом внесено у Земельний кодекс України] (стаття 20) доповнення, що «Категорія земель та вид цільового призначення земельної ділянки визначаються в межах відповідного виду функціонального призначення території, передбаченого затвердженим комплексним планом просторового розвитку території територіальної громади або генеральним планом населеного пункту». Також внесено зміни у Закон України «Про землеустрій» якими визначено, що «Особливим видом документації є документація із землеустрою, яка одночасно є містобудівною документацією, – комплексні плани просторового розвитку територій територіальних громад...», а містобудівна документація, є одночасно документацією із землеустрою.

Згідно статті 45-1 закону України «Про землеустрій» комплексний план просторового розвитку території територіальної громади, включає [87]:

- ✚ експлікацію земельних угідь за власниками та користувачами земельних ділянок;

- ✚ переліки обмежень у використанні земель та переліки земельних ділянок, щодо яких встановлено обмеження у використанні земель;

- ✚ збірний план земельних ділянок, наданих у власність чи користування, та земельних ділянок, не наданих у власність чи користування;

- ✚ план розподілу земель за категоріями, власниками і користувачами (форма власності, вид речового права), угіддями з відображенням наявних обмежень (обтяжень).

Отже, для розроблення Комплексних планів просторового розвитку території територіальної громади необхідні вище перераховані відомості та матеріали, які повинен містити державний земельний кадастр а в разі відсутності створюються в процесі здійснення землевпорядних робіт.

З метою вивчення проблем і труднощів, які можуть виникнути під час збору та створення необхідних відомостей та матеріалів для Комплексного плану просторового розвитку території територіальної громади здійснено дослідження пілотного проєкту по одній із територіальних громад, назва якої не приводиться із-за конфідційності.

При дослідженні **інформаційного забезпечення розроблення Комплексних планів просторового розвитку території територіальних громад** були з'ясовані наступні проблеми.

1. Практично на більшості територіях об'єднаних територіальних громад відсутня доброякісна планова картографічна основа в паперовому і цифровому видах, що вимагає відомостей про ортофотоплани (планшети) і створення нового планово-картографічного матеріалу. Це необхідно як для розроблення Комплексного плану просторового розвитку території територіальної громади, так і для інвентаризації земель та ідентифікації прав при підготовці необхідних вихідних даних для планування. Розроблення пілотного проекту показало, що на підготовку планової картографічної основи із виділенням земельних ділянок власників земельних часток (паїв) на території територіальної громади із використанням ортофотопланів (рис. 7.7) (площа 6048 га, кількість ділянок 2690), необхідно витратити 24 люд.-дні, (в середньому 4 люд.-дні або 13 тис. або 13 тис. грн. на 1000 га площі в залежності від масштабу і контурності угідь, якості вихідного картографічного матеріалу).



Умовні позначення:

- земельні ділянки власників земельних часток (паїв) – сільськогосподарські угіддя;
- земельні ділянки, по яких відсутня інформація щодо власності та землекористувача;
- земельні ділянки лісгосподарського призначення;
- ділянки житлової забудови.

Рисунок 7.7. План землекористування пілотної територіальної громади

2. У більшості випадків (близько 90%) в об'єднаних територіальних громадах не встановлені межі їх територій, що вимагає проведення межування. Крім того, межі зон з особливими умовами використання земель та інших деяких інших об'єктів землеустрою не визначені і не внесені у державний земельний кадастр.

3. На територіях територіальних громадах відсутній належний облік земель. У зв'язку з цим дані Держгеокадастру України по площах сільськогосподарських угідь (ріллі, сінокосах, пасовищ, багаторічних насаджень, меліорованих землях та ін.) не збігаються із фактичним використанням. Це обумовлює проведення інвентаризації та польових натурних обстежень. У безгосподарному становищі перебувають також лісосмуги, водні джерела, польові дороги та інші об'єкти, які стосуються земель сільськогосподарського призначення.

4. Землевпорядні роботи з постановки вищезазначених земельних ділянок, що використовуються в сільському господарстві, на кадастровий облік не закінчені, що не дозволяє оперувати інформацією про всі землі територіальної громади і ідентифікувати земельні ділянки. Зокрема, на пілотній території територіальної громади не на всі земельні ділянки є інформація щодо власності (табл. 7.1). Так, на земельні ділянки загальною площею 50,7 га відсутня інформація.

Таблиця 7.1. Характеристика землекористування пілотної територіальної громади за формами власності та основними видами землекористування

Основні види землекористування	Площа за формами власності, га			Інформація відсутня, га
	державна	комунальна	приватна	
Для ведення товарного сільськогосподарського виробництва	95,6	2,4	2662,6	40,3
Для ведення фермерського господарства	3,8	0	619,7	10,4
Для ведення особистого селянського господарства	67,3	17,4	175,8	0
Для сінокосіння і випасання худоби	0	0,2	1,2	0
Всього	166,7	20,0	3459,3	50,7

5. Не на всі земельні ділянки наявна інформація про їх нормативну грошову оцінку (табл. 7.2). Відсутність нормативної грошової оцінки (НГО) сільськогосподарських земель затрудняє встановлення потенціалу земельних ресурсів як економічного активу (рис. 7.8), оподаткування та встановлення орендної плати за землю.

Таблиця 7.2. Нормативна грошова оцінка сільськогосподарських земель на території територіальної громади

Загальна індикативна вартість земель, грн	137 708 126
з них:	
підтверджено, грн	110 671 663
Середня вартість 1 га, грн	36 887
Відсутні дані нормативної грошової оцінки	907 ділянок 732,9 га

6. На території пілотної територіальної громади налічується 30 орендарів сільськогосподарських земель. З яких 10 – це юридичні особи, що орендують землю площею 2 261,40 га (90,87%), а 20 – фізичні особи, що орендують 227,12 га (9,13%) (рис. 7.9). На частину земельних ділянок відсутня інформація щодо їх фактичних землекористувачів (чи орендарів).



Рисунок 7.8. Характеристика потенціалу землекористування територіальної громади за нормативною грошовою оцінкою сільськогосподарських земель

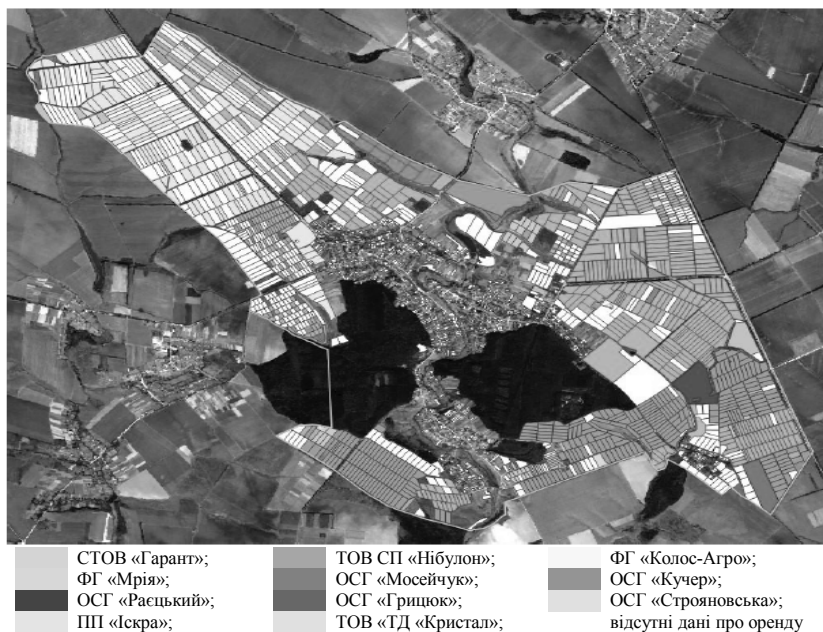


Рисунок 7.9. Просторова характеристика розміщення основних сільськогосподарських землекористувачів на території територіальної громади

За даними просторової характеристика розміщення основних сільськогосподарських землекористувачів на території територіальної громади проводилася актуалізація фактичного статусу земельних ділянок в межах оброблювальних масивів земель (рис. 7.10).

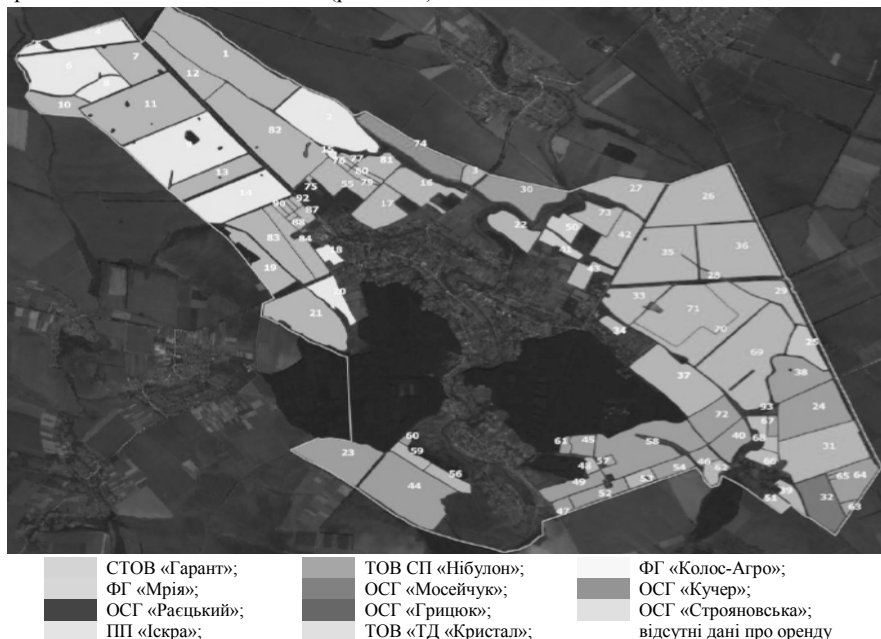


Рисунок 7.10. Просторова характеристика розміщення фактично оброблювальних масивів земель на території територіальної громади

Зокрема, на пілотній території територіальної громади виявлені такі проблеми (табл. 7.3).

Таблиця 7.3. Проблеми, виявлені в результаті актуалізації фактичного статусу земельних ділянок в межах оброблювальних масивів земель

Проблеми	Площа, га
1. Відсутні межі земельних діляночок на планово-картографічних матеріалах	72,5
2. Накладання меж земельних ділянок	44,7
3. Відсутня інформація про форму власності	55,0
4. Відсутня інформація про власника земельної ділянки (78 ділянок)	170,5
5. Відсутня інформація про нормативну грошову оцінку (907 ділянок)	732,9
6. Тіньова оренда сільськогосподарських угідь	995,6
7. Не обґрунтоване використання польових шляхів та окремих ділянок	51,7
8. Ділянки не сільськогосподарського призначення використовуються для сільськогосподарських цілей	2,1

За результатами вищенаведених даних в таблиці 7.4 сформовані управлінські ризики, які щороку призводять до втрат/недонаходжень до бюджету територіальної громади від земельного податку та орендної плати на суму близько 548 тис. грн..

Таблиця 7.4. Аналіз управлінських ризиків у землекористуванні територіальної громади

Види управлінських ризиків	Вірогідність	Управлінські ризики	Площа, га	Втрати
Управління державним та комунальним землекористуванням	Висока	Землі державної та комунальної власності, що не орендуються	33,8	84 126
		з них не обробляються	6,4	13 760
		землі, що необґрунтовано використовуються	27,4	70 366
Тіньова оренда земель	Висока	Ділянки оброблювані в масиві, щодо яких відсутня інформація про оренду	1 075,6	296 232
Самовільне зайняття земельних ділянок	Висока	Обробіток земель, без належно зареєстрованих прав на неї	51,7	151 613
Обробка земель не сільськогосподарського призначення	Низька	-	2,1	730
Землі, що потребують інвентаризації та ідентифікації	Низька	Земельні ділянки, межі яких відсутні на планово-картографічних матеріалах	22,4	8 273
			18,1	6 575
Всього				547 549

В залежності від результатів актуалізації, фінансові ризики по ділянках даного блоку проблем можуть перейти або в категорію «Управління державним та комунальним землекористуванням» з вищими показниками, або в категорію «Тіньова оренда земель». Враховуючи, що попередньо конкретну суму фінансових ризиків визначити неможливо – вказується орієнтовна сума між мінімальним та максимальним показником.

На прикладі одного із землекористувань, розглянемо фінансові ризики контрагента із-за неправомірного обробітку земель, які складатимуть 110 372 грн (табл. 7.5).

Таблиця 7.5. Структура фінансових ризиків контрагента

Ризики	Площа, га	Оцінка ризиків, грн
Не орендовані ділянки	196,4	54 772
Не обґрунтоване використання земель	18,8	55 040
Ділянки не с.г. чи запасу, що обробляються	1,6	560
Разом		110 372

Для збору та створення необхідних відомостей та матеріалів щодо інформаційного забезпечення Комплексного плану просторового розвитку території територіальної громади необхідне виконання наступних землевпорядних робіт:

✚ складання та коригування планово-картографічного матеріалу по території територіальної громади з розробкою планової основи для розроблення проєкту комплексного плану просторового розвитку території територіальної громади;

✚ актуалізація даних ґрунтового та агрохімічного обстежень з їх картографування і відображенням на плановій основі;

✚ проведення робіт з встановлення (відновлення) меж території територіальної громади і їх просторових характеристик;

✚ інвентаризація земель сільськогосподарського призначення по угіддях, площах і формах власності, віднесення продуктивних земельних ділянок, по яких не була раніше встановлена категорія, до земель сільськогосподарського призначення;

✚ завершення робіт по внесенню в державний земельний кадастр всіх земельних ділянок сільськогосподарського призначення, включаючи невитребувані земельні частки (паї) та земельні ділянки колективної власності;

✚ зонування сільськогосподарських угідь за придатністю для сільськогосподарських цілей (в т.ч. з виділенням меж особливо цінних земель) та цінністю інших природних ресурсів;

✚ формування зон типів (підтипів) землекористування за функціональним призначенням [135];

✚ підготовка та затвердження землевпорядних регламентів по типах (підтипах) землекористування за функціональним призначенням залежно від законодавчо визначених обмежень у використанні земель, складання карт (планів) територіальних зон сільськогосподарського призначення та матеріалів з обґрунтування землевпорядних (сільськогосподарських) регламентів, які є обов'язковими додатками [117].

При організації проведення робіт з територіально-просторового планування слід мати на увазі, що в даний час відсутні повноцінні виробничі опрацювання цих питань на конкретних об'єктах, в різних природних і економічних умовах стосовно завдань, визначених законом. Це вимагає першочергового проведення наступних дій:

- складання експериментальних (пілотних) проєктів територіально-просторового планування територій територіальних громад;

- розробки відповідного уніфікованого інструментарію, інструкцій і методичних вказівок щодо виконання проєктів територіально-просторового планування територій територіальних громад та складання землевпорядних регламентів для земель сільськогосподарського призначення;

- підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації кадрів у сфері здійснення цього виду землевпорядної діяльності.

До складу землевпорядних регламентів, що встановлюються в межах виділених територіальних зон, включаються такі дані:

- види дозволеного використання земельних ділянок;
- граничні (мінімальні і (або) максимальні) розміри земельних ділянок;

• режим і умови використання земельних ділянок, обмеження та обтяження у використанні земель.

Отже, станом на 2021 р. для розроблення Комплексних планів просторового розвитку території територіальних громад як землепорядної документації для прийняття управлінських рішень, *інформаційне забезпечення є незадовільним*. Це обумовлює необхідність здійснення землепорядних робіт із інвентаризації земель, земельних ділянок, землеволодінь та ідентифікації прав на них. Також станом на 2021 р. відсутнє процесуальне, методологічне та методичне забезпечення розроблення проєктів комплексного плану просторового розвитку території територіальної громади у частині землепорядних робіт. А це обумовлює необхідність прийняття відповідних управлінських рішень на національному рівні щодо нормативно-методичного забезпечення землепорядних робіт.

На прикладі території Сокильської сільської ради розглянемо розроблення проєкту землеустрою щодо організації землекористування екомережі. Згідно даних Проєкту організації території НПП «Подільські Товтри» [101] на території Сокильської сільської ради розміщені рідкісні види флори занесені до Червоної книги (табл. 7.6) та регіонального значення (табл. 7.7), а також рідкісні види тварин (табл. 7.8).

Таблиця 7.6. Перелік видів флори на території Сокильської сільської ради в межах території НПП «Подільські Товтри»

№ на плані	Назви рослин	Джерела інформації		Червона книга України	Європейський список	МСОП	Площа, га
		За літератур- ними даними	За гербарними зборами				
Родина Зозулинцеві (Orchidaceae)							
18	Булатка великоквіткова (<i>Cephalanthera damasonium</i> (Mill.) Druce)		+	+			48,1
19	Булатка довголиста (<i>Cephalanthera longifolia</i> (L.) Fritsch.)		+	+			56,2
20	Булатка червона (<i>Cepha-lanthera rubra</i> (L.) Rich.)		+	+			63,6
21	Коральковець тричіна-дрізаний (<i>Corallorhiza trifida</i> Chotel.)		+	+			40,6

Таблиця 7.7. Перелік регіонально рідкісних видів, що охороняються на території Сокильської сільської ради в межах території НПП «Подільські Товтри»

№ на плані	Назва
4	<i>Andromeda polifolia</i> L.
15	<i>Daphne mezereum</i> L.
43	<i>Antennaria dioica</i> (L.) Gaertn.
50	<i>Phyllitis scolopendrium</i> (L.) Newm.
56	<i>Euphorbia tyracca</i> Klok. et Artemcz.

Таблиця 7.8. Види тварин на території Сокільської сільської ради в межах території НПП «Подільські Товтри», занесені до Червоної книги

№ п/п	Назва виду латинська	Назва виду українська
1	<i>Iphidides podalirius</i>	Подалірій
2	<i>Nyctalus leisleri</i>	Вечірниця мала, вечірниця Лейслера
3	<i>Papilio machaon</i>	Махаон
4	<i>Phinolophus hipposideros</i>	Підковоніс малий
5	<i>Lutra lutra</i>	Видра річкова

Разом з тим, території місць поширення видів флори як ключові, в межах території Сокільської сільської ради на регіональній схемі екомережі не вказані (рис. 7.11).

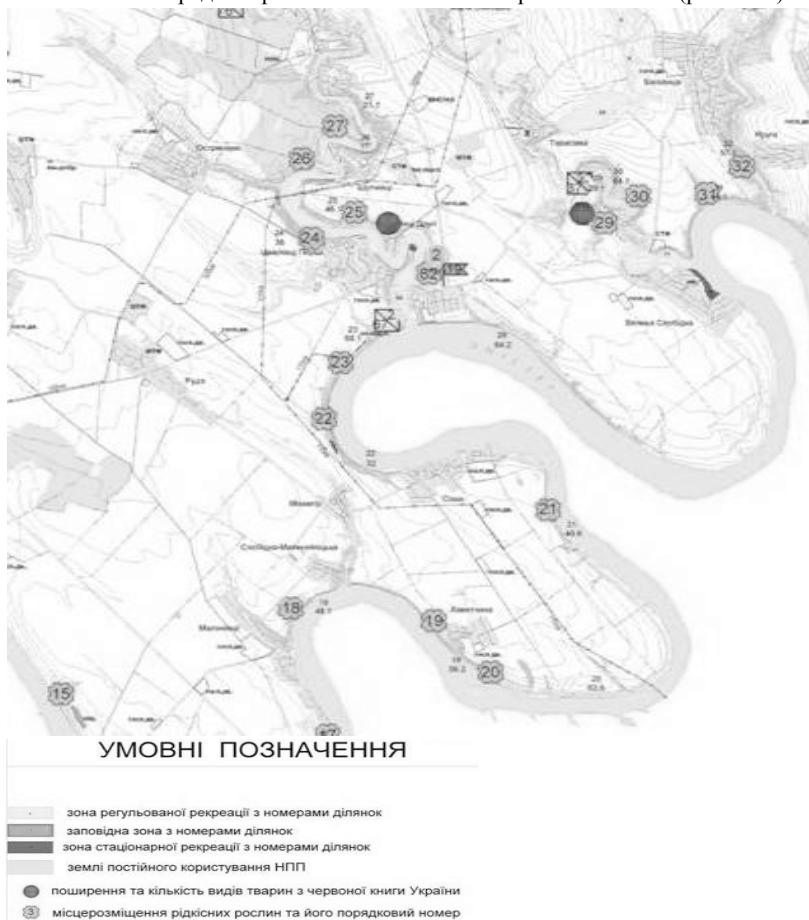


Рисунок 7.11. Фрагмент картосхеми розміщення цінних рослинних угруповань, які не включені у регіональну схему екомережі

При вирішенні задачі оприроднення певних земель для створення нових ділянок екомережі постає проблема визначення вимог щодо встановлення просторових параметрів таких ділянок за площею та розташуванням щодо інших природних та техногенних територій. Оскільки процес трансформації призначення земельної ділянки з техногенної до природної має відбуватися за процедурами, передбаченими земельним законодавством, просторові параметри майбутньої ділянки екомережі обумовлюються її межами в системі земельного устрою. Вибір ділянок для оприроднення суб'єктом формування екомережі відбувається в результаті оцінки потенційно придатної для цього території та можливістю її обмеження (повного чи часткового) від існуючого господарського навантаження.

Постає проблема оцінки таких парцел (*ділянок*), сформованих відношеннями у господарській сфері, на предмет їх цінності та придатності для входження до екомережі. Така задача може бути вирішена шляхом співставлення просторових параметрів природних територіальних систем і оцінюваної парцели, утвореної в системі землекористування [51].

Просторова параметризація природних систем різними науковими дисциплінами розглядається за складом ознак, які в більшості не співпадають. В цій сфері існують різноманітні підходи, оскільки результати структурування території відображають потреби суб'єктів оцінки.

У системі Всеєвропейської екомережі прийнято такі мінімальні площі щодо різних класів місць існування цінної флори (табл. 7.9).

Таблиця 7.9. Ценз мінімуму площі за класами місць існування цінної флори в системі Всеєвропейської екомережі[18]

Класи місць існування за ВСЕМ	Екотоп, га	Фація, га
1. Забудовані		
2. Місця вибраного торфу		
3. Культивовані поля і комплекси		
4. Регулярного збору врожаю (агрокультурні)		
5. Вологі луки	100	1-3
6. Кущі	100	4-10
7. Лісові баговиння і болота	100	5-10
8. Культивовані ліси	1000	10-100
9. Інші луки	100	1-10
10. Широколистяні і змішані ліси на торфях	1000	5-100
11. Широколистяні і змішані ліси на мінеральному ґрунті	1000	10-50
12. Хвойні ліси на мінеральному ґрунті	1000	10-50
13. Гірські змішані ліси	1000	10-100
14. Склі	1000	20-50
15. Інша рослинність	1000	1-10
16. Рослинність на кам'янистих поверхнях	100	10-20
17. Гірські хвойні ліси	1000	50-100
18. Болота і баговиння	500	20-100
19. Солоні марші і засолені ділянки	500	10-100
20. Внутрішні водні об'єкти	100	10-100

Таким чином, до ключових територій екомережі, по проекту землеустрою необхідно віднести земельні ділянки із цінними видами рослин, що занесені до Червоної книги України (табл. 7.8), проте на регіональній схемі екомережі не зазначені. Всі ці земельні ділянки перебувають у постійному користуванні національного природного парку «Подільські Товтри» (рис. 7.12 та 7.13).

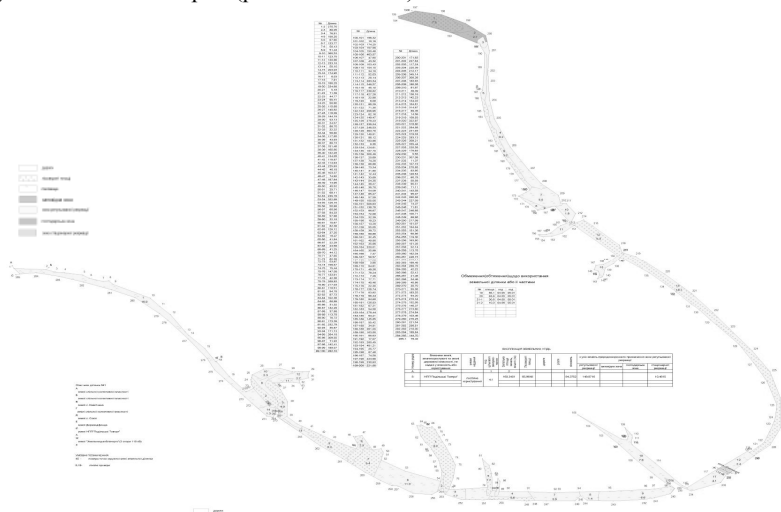


Рисунок 7.12. План земельних ділянок постійного користування НПП «Подільські Товтри» на території Сокильської сільської ради Кам'янець Подільського району Хмельницької області



Рисунок 7.13 План агровиробничих груп ґрунтів та рельєфу території Сокильської сільської ради

Таким чином, на місцевому рівні проектування меж та режиму землекористування структурних елементів екомережі України здійснюється проектами землеустрою в масштабі 1:10 000 або 1:5000. Проект землеустрою щодо організації території структурних елементів екомережі дає змогу забезпечити дотримання обмеженого режиму господарської діяльності на відповідних територіях.

Розглянемо на прикладі Сокільської сільської ради, де знаходяться земельні ділянки із цінними видами рослин, що занесені до Червоної книги України, етапи проектних рішень і пропозицій щодо меж складових екомережі.

Аналізуючи особливості рельєфу території Сокільської сільської ради та ґрунтового покриття (рис. 7.13) (*ці особливості рельєфу та агровиробничі групи ґрунтів відображені на планах Проекту землеустрою, що забезпечує еколого-економічне обґрунтування сівозмін та впорядкування угідь*), можна виділити сполучні території і буферні території. До ключових територій прилягають лісовкриті площі та пасовища, їх рекомендовано віднести до сполучних територій, які при об'єднанні забезпечать зв'язки між ключовими територіями та цілісність екомережі та сприятимуть збереженню ландшафтного різноманіття. Навколо ключових територій на сильнозмитих ґрунтах варто виділити буферні зони, які забезпечать захист цих земель від негативного впливу господарської діяльності.

Від місця розташування рідкісних рослин (ділянка № 18, рис. 7.11) до суміжної території з рідкісними рослинами (ділянка № 19, рис. 7.11) на території Сокільської сільської ради слід включити до сполучних територій екомережі земельні ділянки зайняті пасовищами та водами, які займатимуть 4,02 га. Також навколо місця розташування рідкісних рослин (ділянка № 18, рис. 7.11) рекомендовано встановити буферну зону, яка забезпечить захист ключового елементу екомережі від негативного антропогенного впливу, так як, навколо вищезазначеної ділянки земля інтенсивно використовується в сільськогосподарському обробітку. Площа земель, які включені в буферну зону, становить 1,68 га (*лісові землі*). Відновлювальна територія, на якій необхідно виконано першочергові заходи щодо відновлення первинного природного стану, становитиме 49,86 га. Представлена ця територія ріллею з сильнозмитими та середньозмитими ґрунтами.

Між місцями розташування рідкісних рослин (ділянки № 19 та № 20, рис. 7.11) до сполучної території екомережі рекомендується включити земельні ділянки з незначним рослинним покривом, які займатимуть 12,68 га. Навколо місця розташування рідкісних рослин (ділянка № 19, рис. 7.11) на слабозмитих і середньозмитих ґрунтах (шифр агрогруп 49е, 50е), необхідно встановити відновлювальну територію, на якій буде провести заходи з рекультивациі та запровадити ґрунтозахисту сівозміну, яка становитиме 47,01 га.

Навколо місця розташування рідкісних рослин (ділянка № 20, рис. 7.11) варто подекуди встановити буферну зону, яка представлена лісовими землями площею 4,43 га. На сильнозмитих і деградованих ґрунтах (шифр агрогруп 50д, 57е), необхідно встановити відновлювальну територію, на якій буде виконано першочергові заходи

щодо відновлення первинного природного стану, вони підлягають консервації, їх площа становить 13,91 га. На інших провести заходи з рекультивзації, площа цих земель – 25,60 га. Деякі землі відновлювальної території після проведення відповідних заходів (залуження, посадка лісу), можуть бути включені до складу ключової або сполучної території.

Між місцями розташування рідкісних рослин (ділянки № 20 та № 21, рис. 7.11) до сполучної території (екокоридорів) екомережі рекомендується включити земельні ділянки, які займатимуть 15,54 га (лісові землі і землі під водою).

Навколо місця розташування рідкісних рослин (ділянка № 21, рис. 7.11) рекомендовано встановити буферну зону, яка забезпечить захист ключового елементу екомережі від негативного антропогенного впливу, і становитиме 3,95 га лісових земель і 2,95 га земель з незначним рослинним покривом. Оскільки, навколо вищезазначеного місця територія інтенсивно використовується в сільськогосподарському обробітку, то буферна територія стане перехідною сугою між природними територіями і територіями господарського використання.

Відомо, що екологічно стійкі угіддя (ліси, болота природного походження, природні луки) створюють навколо себе сприятливе екологічне середовище і позитивно впливають на довкілля, його флору і фауну та навпаки. Для встановлення меж впливу буферної території, яка забезпечує захист ключових територій від негативного антропогенного впливу (дії зовнішніх негативних факторів і оптимізації певних форм господарювання) можна визначити граничну віддадь буферної території, а саме ширину сприятливої екологічної зони буферної території (Шб.т.) щодо ключової території. Цю ширину можна вирахувати за формулою:

$$Ш_{б.т} = I_n \times P_y \cdot K_e, \quad (7.1)$$

де I_n – індекс збереженості ключових територій;

P_y – площа суміжного угіддя, яка при розрахунках визначається 2-х кратним розміром ключової території, га;

K_e – коефіцієнт екологічного впливу угіддя на навколишні землі (табл. 7.10).

Таблиця 7.10. Коефіцієнт екологічного впливу угіддя на навколишні землі в межах території Сокільської сільської ради станом на 01.01.2015 р.

№ п/п	Види використання земель за їх економічного спрямованістю	Станом на 01.01.2010		Коефіцієнт екологічного впливу угіддя на прилеглі землі, K_e
		тис. га	%	
1.	Забудовані землі	222,7	6,8	1,27
2.	Орні землі	1954,2	59,7	0,87
3.	Багаторічні насадження	10,6	0,3	1,47
4.	Сінокоси і пасовища	358,5	10,9	1,71
5.	Ліси і чагарники	199,1	6,1	2,29
6.	Під водою і болота	529,6	16,2	2,93
7.	У стадії меліоративного освоєння тощо	0,0	0,0	1,27
	Разом	3274,7	100,0	

Джерело: для K_e : [165].

У ході землевпорядного проектування такі розрахунки необхідно проводити по всіх угіддях буферних зон, нанести на планову основу межі екологічно стабілізуючих територій. Для екологічно нестабільних територій розробляються додаткові екологічні заходи. Це, насамперед, організаційно-господарські, агротехнічні, лісомеліоративні і гідротехнічні з захисту земель від ерозії; природоохоронні заходи; комплекс робіт з підвищення родючості ґрунтів. Індекс збереженості ключових територій (або їх частини) з урахуванням «регіонального» ефекту (I_n) визначається за формулою:

$$I_n = \frac{\sum I_i K_{np}}{Pa}, \quad (7.2)$$

де K_{np} – коефіцієнт збільшення екологічності угідь внаслідок «регіонального» ефекту, рівний приблизно 0,1-0,3 [114];

Pa – площа ключових територій, га;

$\sum I_i$ – загальна довжина меж екотонів прилеглих до ключових територій.

Розрахунок ширини буферної зони для землекористування ключових територій в межах території Сокильської сільської ради Кам'янець-Подільського району проведений в табл. 7.11. Площа ключових територій, в межах яких знаходяться рідкісні види флори, становить – 208,50 га, сполучні території – 32,24 га, буферні території – 13,01 га, відновлювальні території – 314,71 га. Межі буферної території нанесено на план (рис. 7.14).

Таблиця 7.11. Характеристика розподілу земельних угідь в межах території Сокильської сільської ради з врахуванням проектування структурних елементів екомережі

№ п/п	Назва	Площа, га	в т.ч. структурні елементи екомережі							
			Ключові території		Сполучні території		Буферні зони		Відновлювальні території	
			га	%	га	%	га	%	га	%
1	Рілля	1954,2	-	-	-	-	-	-	314,71	100
2	Багаторічні насадження	10,6	-	-	-	-	-	-	-	-
3	Сінокоси	201,0	-	-	-	-	-	-	-	-
4	Пасовища	157,5	43,70	20,96	-	-	-	-	-	-
5	Сільськогосподарські угіддя, всього	2323,3	43,70	20,96	-	-	-	-	314,71	100
6	Під шляхами і прогонами	43,8	-	-	-	-	-	-	-	-
7	Під господарськими будівлями та дворами	19,4	-	-	-	-	-	-	-	-
8	Всього сільськогосподарських земель	2386,5	43,70	20,96	-	-	-	-	314,71	100
9	Ліси та лісовкриті площі	199,1	150,93	72,39	14,41	44,70	10,06	77,33	-	-
9.1	Лісові землі	175,4	150,93	72,39	14,41	44,70	10,06	77,33	-	-
9.2	Із них полезахисні лісосмуги	11,1	-	-	-	-	-	-	-	-
10	Забудовані землі	85,6	-	-	-	-	-	-	-	-
11	Відкриті із незначним рослинним покривом	73,9	13,87	6,65	12,68	39,33	2,95	22,67	-	-
12	Під водою	529,6	-	-	5,15	15,97	-	-	-	-
12.1	В т.ч. штучними водосховищами	529,2	-	-	5,15	15,97	-	-	-	-
	Всього	3274,7	208,50	100	32,24	100	13,01	100	314,71	100

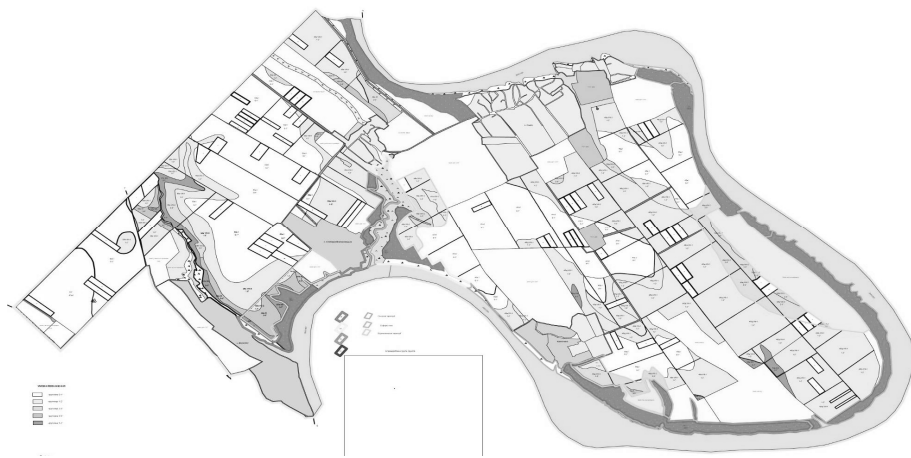


----- ключова територія № 20; ----- сполучні території; ----- буферні зони; ----- відновлювальні території.

Рисунок 7.14. Фрагмент проекту структурних елементів екомережі в межах території Сокільської сільської ради

На деградованих і малопродуктивних землях навколо місця розташування рідкісних рослин (ділянка № 21, рис. 7.11) га слід встановити відновлювальну територію, на частині земель здійснити консервацію – 109,34 га, на решті території провести заходи з рекультивації та запровадити ґрунтозахисну сівозміну, яка становитиме 68,99 га.

За результатами проектування складений проектний план (рис. 7.15) та проектна експлікація розподілу земельних угідь в межах території Сокільської сільської ради з врахуванням виділених площ структурних елементів екомережі (табл. 7.12).



----- ключова територія № 18; ----- ключова територія № 19; ----- ключова територія № 20; ----- ключова територія № 21; ----- сполучні території; ----- буферні зони; ----- відновлювальні території.

Рисунок 7.15. Проектний план структурних елементів екомережі в межах території Сокільської сільської ради

Таблиця 7.12. Експлікація трансформації земельних угідь в межах території Сокільської сільської ради, що обумовлена проектуванням структурних елементів екомережі

№ п/п	Назва угідь	Площа на час розроблення проекту, га	+, -	Площа по проекту, га	Зміни в %
1	Рілля	1954,2	-123,25	1830,95	-6,31
2	Багаторічні насадження	10,6	-	10,60	-
3	Сінокоси	201,0	+123,25	324,25	+61,32
4	Пасовища	157,5	-	157,5	-
5	Сільськогосподарські угіддя, всього	2323,3	-	2323,3	-
6	Під шляхами і прогонами	43,8	-	43,8	-
7	Під господарськими будівлями та дворами	19,4	-	19,4	-
8	Всього сільськогосподарських земель	2386,5	-	2386,5	-
9	Ліси та лісо вкриті площі	199,1	-	199,1	-
9.1	лісові землі	175,4	-	175,4	-
9.2	із них полезахисні лісосмуги	11,1	-	11,1	-
10	Забудовані землі	85,6	-	85,6	-
11	Відкриті із незначним рослинним покривом	73,9	-	73,9	-
12	Під водою	529,6	-	529,6	-
12.1	в т.ч. штучними водо-сховищами	529,2	-	529,2	-
	Всього	3274,7	100,0	3274,7	

Запропонована зміна режиму використання земельних угідь обумовила відповідні дії щодо їх трансформації. Зокрема, як видно із таблиці 7.12, орні землі на площі 123,25 га передбачено перевести під постійне залуження (консервацію)

Таким чином, подальші управлінські дії обумовлені внесенням встановлених проектом обмежень у використанні земель та біорізноманіття до земельного кадастру (табл. 7.13), визначенням меж структурних елементів екомережі в натурі (на місцевості) та контролем і моніторингом за дотримання встановленого режиму землекористування.

Таблиця 7.13. Фрагмент відомостей про обмеження у використанні земель на території структурних елементів екомережі

Назва та код (номер) обмеження	
Контури обмеження з координатами їх поворотних точок та довжиною	
Площа земельної ділянки (її частини), на яку поширюється дія	63,6 га

обмеження	
Заборонені види діяльності	Забороняється: - спеціальне використання (добування, збирання) об'єктів Червоної книги України з метою отримання прибутку - загальне використання природних рослинних ресурсів у разі їх виснаження, різкого зменшення популяційної та ценотичної різноманітності; - торгівля лікарськими і декоративними видами рослин та їх частинами (корені, стебла, плоди тощо), зібраними в порядку загального використання природних рослинних ресурсів - будівництво, введення в експлуатацію підприємств, споруд та інших об'єктів і застосування технологій, що викликають порушення стану та умов місцезростання об'єктів рослинного світу, засмічення, а також забруднення хімічними та іншими токсичними речовинами територій, зайнятих ними, а також випалювання сухої природної рослинності або її залишків без дозволу органів державного контролю в галузі охорони навколишнього природного середовища - будь-яка діяльність, що порушує природні процеси, які відбуваються у природних комплексах - будь-яка діяльність, що не пов'язана з виконанням покладених на них завдань і загрожує збереженню колекцій флори
Підстава для виникнення обмеження у використанні	Закон України «Про Червону книгу», Закон України «Про рослинний світ», Закон України «Про природно-заповідний фонд України»
Орган, що здійснив державну реєстрацію обмеження	Управління Держгеокадастру _____ найменування його територіального органу
Дата державної реєстрації обмеження	23.06.2015

Примітка: приведено тільки для ключових територій

7.5. Земельний моніторинг як метод функціонального державного та самоврядного управління земельними ресурсами

7.5.1. Поняття та основні засади формування земельного моніторингу

Згідно статті 191 Земельного кодексу України *моніторинг земель* – це система спостереження за станом земель з метою своєчасного виявлення змін, їх оцінки, відвернення та ліквідації наслідків негативних процесів. У системі моніторингу земель проводиться збирання, оброблення, передавання, збереження та аналіз інформації про стан земель, прогнозування їх змін і розроблення науково обґрунтованих рекомендацій для прийняття рішень щодо запобігання негативним змінам стану земель та дотримання вимог екологічної безпеки [20].

Разом з тим, постановою Кабінету Міністрів України від 23 серпня 2017 р. № 639 «Про реалізацію пілотного проекту щодо проведення моніторингу земельних відносин та внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України» запроваджено ще

один термін «моніторинг земельних відносин» [72]. Згідно пункту 2 Порядку **реалізації пілотного проекту щодо проведення моніторингу земельних відносин, моніторинг земельних відносин** – це систематичний збір, збереження, узагальнення та оприлюднення інформації про стан земельних відносин, яка надається суб'єктами інформаційної взаємодії, згідно з рекомендованим переліком даних та показників, які подаються в процесі інформаційної взаємодії для проведення моніторингу.

Законодавством України [80], введено також поняття **моніторинг ґрунтів** землях сільськогосподарського призначення, який є складовою частиною державної системи моніторингу довкілля і являє собою систему спостережень, збирання, оброблення, передавання, збереження та аналізу інформації про зміни показників якісного стану ґрунтів, їх родючості, розроблення науково обґрунтованих рекомендацій щодо прийняття рішень про відвернення та ліквідацію наслідків негативних процесів.

Також в науковій літературі функціонують терміни «**моніторинг ринку земель**» та «**моніторинг землекористування**». В цьому зв'язку проведено дослідження тезаурусного каркасу напрямів розвитку термінів «моніторинг земель», «моніторинг земельних відносин», «моніторинг землекористування», «моніторинг ринку земель» у світовій практиці (табл. 7.14).

Таблиця 7.14. Тезаурусний каркас напрямів розвитку термінів «моніторинг земель», «моніторинг земельних відносин», «моніторинг землекористування»

Мовні фрейми та категорії	Згадування в Google, <i>тис.</i>
Моніторинг земель Monitoring of lands	421 5 900 000
Моніторинг земельних ресурсів Monitoring of land resources	816 364 000
Моніторинг земельних відносин Monitoring of land relations	538 429 000
Моніторинг землекористування Land use monitoring	912 440 000
Моніторинг ринку земель Land market monitoring	245 136 000
Моніторинг ґрунтів Soil monitoring	2 100 308 000
Земельний моніторинг Land monitoring	4 820 5 220 000

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

Як свідчать дані таблиці 7.14 у світовій практиці термін **моніторинг земель** вживається майже в 6,5 тис. разів частіше (**5 900** млн) ніж моніторинг землекористування (440 млн) та майже 18 разів ніж моніторинг земельних ресурсів (364 млн). В той же час в Україні моніторинг земель вживається більш як у 2 рази менше (0,4 млн) ніж моніторинг землекористування (0,9 млн) та майже в 2 рази менше ніж моніторинг земельних ресурсів (0,8 млн). Однак, найбільш вживаним станом на грудень 2021 р. в Україні є термін «**земельний моніторинг**» (**4,8** млн раз). У світовій практиці

термін «Land monitoring» займає одне із провідних місць (**5 220 млн. запитів**). Відповідно, постає питання дослідження поняття та сутності термінів «моніторинг земель», «моніторинг землекористування» та недавно запроваджений термін «моніторинг земельних відносин» і узагальнюючого «земельний моніторинг».

Інформація про стан навколишнього природного середовища, зміни цього стану використовується людиною давно. Останні сто з лишком років спостереження ведуться регулярно: досить згадати про метеорологічні та деякі інші спостереження [22]. З розвитком техніки, коли в людини дедалі більше з'являється можливість впливати на земельні ресурси та природу, перетворювати їх, геофізична інформація стає дедалі важливішою. За допомогою такої інформації можна визначити оптимальні природні умови для здійснення різних заходів, передбачити як сприятливі, так і несприятливі фактори для господарювання, вживати заходів для зменшення впливу несприятливих умов на життя та діяльність людей. До складу такої інформації входять дані спостережень за станом навколишнього природного середовища, в тому числі земельних ресурсів, прогнози змін природних умов та стану експлуатації земель.

Відомо, що стан земельних ресурсів та біосфери змінюється під впливом природних та антропогенних впливів на них. Тривалий час спостереження проводилися лише за станом та змінами природного середовища, зумовленими природними причинами. Оскільки стан земельних ресурсів та біосфери змінюється під впливом сукупності антропогенних та природних факторів для того, щоб виділити антропогенні зміни на тлі природних, виникла потреба в організації спеціальних спостережень за їх змінами під впливом людської діяльності.

Систему повторюваних спостережень одного і більше елементів навколишнього природного середовища у просторі та в часі з певними цілями та відповідно до заздалегідь підготовленої програми було запропоновано назвати моніторингом [22].

Термін «моніторинг» виник перед проведенням Стокгольмської конференції Організації Об'єднаних Націй з навколишнього середовища (Стокгольм, 5-16 червня 1972 р.). Перші пропозиції щодо такої системи були розроблені експертами спеціальної комісії СКОПЕ (*Науковий комітет з проблем навколишнього природного середовища*) у 1971 р. Згадки про цю систему можна знайти у рекомендаціях Стокгольмської конференції. Сам термін «моніторинг», мабуть, з'явився на противагу (*або на додаток*) терміну «контроль», до трактування якого включалися як спостереження та отримання інформації, а й елементи активних дій, елементи управління.

Тоді дискусія велася за моніторингу забруднень, тоді як моніторингу природних ресурсів приділялася лише невелика увага.

У нашій країні обговорення системи моніторингу активізувалося перед першою міжурядовою нарадою з моніторингу, скликаною в Найробі (Кенія, лютий 1974 р.) Радою керуючих Програми ООН з проблем довкілля (ЮНЕП); слід підкреслити, однак, що спостереження за багатьма змінами в біосфері здійснювалися і раніше, зокрема Гідрометеорологічною службою СРСР СССР [22].

Основні положення щодо створення системи моніторингу земель в Україні були

закладені в постанові Кабінету Міністрів України від 20 серпня 1993 р. № 661 «**Про затвердження Положення про моніторинг земель**» [81]. Зокрема, положенням було визначено, що *моніторинг земель* – це система спостереження за станом земель з метою своєчасного виявлення змін, їх оцінки, відвернення та ліквідації наслідків негативних процесів. Об'єктом моніторингу було визначено всі землі незалежно від форми власності на них. Складовою частиною моніторингу земель є моніторинг ґрунтів. Положенням було визначено, що залежно від мети спостережень та ступеня охоплення території *моніторинг земель* проводиться як:

- ❖ національний – на всіх землях у межах території України;
- ❖ регіональний – на територіях, що характеризуються єдністю фізико-географічних, екологічних та економічних умов;
- ❖ локальний – на окремих земельних ділянках та в окремих частинах (елементарних структурах) ландшафтно-екологічних комплексів.

Локальний моніторинг ведеться на територіальних об'єктах нижче за регіональний рівень, аж до територій окремих землекористувачів та територіальних громад. У межах адміністративно-територіального поділу моніторинг земель містить підсистеми, які відповідають категоріям земель підсистеми, що відповідає відповідній категорії земель.

Також положенням визначено, що *моніторинг земель* складається із систематичних спостережень за станом земель (агрохімічна паспортизація земельних ділянок, зйомка, обстеження і вишукування), виявлення у ньому змін, а також проведення оцінки [81]:

- ♦ процесів, пов'язаних із змінами родючості ґрунтів (розвиток водної і вітрової ерозії, втрата гумусу, погіршення структури ґрунту, заболочення і засолення), заростання сільськогосподарських угідь, забруднення земель пестицидами, важкими металами, радіонуклідами та іншими токсичними речовинами;
- ♦ стану берегових ліній річок, морів, озер, заток, водосховищ, лиманів, гідротехнічних споруд;
- ♦ процесів, пов'язаних з утворенням ярів, зсувів, сільовими потоками, землетрусами, карстовими, кріогенними та іншими явищами;
- ♦ стану земель населених пунктів, територій, зайнятих нафтогазодобувними об'єктами, очисними спорудами, гноєсховищами, складами пально-мастильних матеріалів, добрив, стоянками автотранспорту, захороненням токсичних промислових відходів і радіоактивних матеріалів, а також іншими промисловими об'єктами.

Таким чином, *об'єктами моніторингу земель є процеси, що можуть бути небезпечні для зниження родючості ґрунтів або життєдіяльності людей.*

Актуальність моніторингу земель обумовлена тим, що рівень екологічно допустимого на землю у ряді регіонів країни перевищено, існує реальна загроза повного виснаження та забруднення земель. Серйозну небезпеку становлять опустелювання земель, ерозія ґрунтів, виснаження родючого шару, засолення земель, заболочування та перезволоження земель, деградація пасовищ та сінокосів, масове підтоплення земель, техногенне забруднення земель.

Моніторинг земель реалізує *три основні функції*, притаманні будь-якому моніторингу: *спостереження, оцінка, прогноз*. *Спостереження* полягає у зборі інформації про джерела природних та антропогенних впливів на об'єкт, про реакцію навколишнього природного середовища на дію цих джерел, а також про стан здоров'я та життєдіяльності населення. *Оцінка* передбачає визначення можливої шкоди від природних та антропогенних впливів на об'єкт, визначення можливих резервів для подолання наслідків негативних процесів та впливів, а також визначення оптимальних способів людської діяльності як з економічної, так і з екологічної позиції. *Прогноз* передбачає виявлення оптимальних способів усунення причин та умов можливих негативних змін у стані земель.

Згідно статті 15¹ земельного кодексу України ведення моніторингу земель відноситься до повноважень центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері земельних відносин, станом на 2022 р. це Держгеокадастр України [20]. На жаль, за всі роки земельної реформи цей орган виконавчої влади так і не зміг створити систему моніторингу земель, яка на наш погляд повинна включати (рис. 7.16): державний моніторинг, самоврядний та громадський моніторинг.



Рисунок 7.16. Система земельного моніторингу в Україні [155]

Земля, в т.ч. земельні ресурси, як частина навколишнього природного середовища є необхідною складовою для життєдіяльності людини. З метою відстеження та оцінки стану земель, земельних ресурсів, земельних відносин, землекористування та ринкового обігу земельних ділянок повинна бути створена *система земельного моніторингу* (як складова частина національного моніторингу навколишнього природного середовища та соціально-економічних процесів).

Під час земельного моніторингу виявляються такі процеси:

- ◆ еволюційні (пов'язані з природно-історичними процесами розвитку);
- ◆ циклічні (пов'язані з сезонними, річними та іншими періодами змін природного та соціально-економічного характеру);
- ◆ антропогенні (пов'язані з діяльністю людини);
- ◆ надзвичайні ситуації (пов'язані з небезпеками для життєдіяльності людей).

Із приведених видів земельного моніторингу новим видом є **моніторинг землекористування**, який представляє **систему спостереження за процесом змін форм землекористування, розмірів землеволодінь та землекористувань, дотримання режиму вимогам сталого (збалансованого) землекористування, методів екологічно раціонального використання земель з метою своєчасного виявлення змін, їх оцінки, відвернення та ліквідації наслідків негативних процесів**. Методологія та інституціоналізація моніторингу землекористування потребує більш поглиблених подальших досліджень.

Земельний моніторинг проводиться як цілісна система поділяється на три частини: державний моніторинг, самоврядний моніторинг та громадський (недержавний) земельний моніторинг.

Державний земельний моніторинг здійснюється суворо на основі чинного національного законодавства органами державної влади. Окреме місце у системі земельного моніторингу займає моніторинг, що проводиться органами місцевого самоврядування. Його особливість визначається статусом останніх. Такий моніторинг може входити як складова частина до системи державного моніторингу, якщо він виконується в рамках державної програми, а може розглядатися як самоврядний моніторинг, якщо він проводиться органами місцевого самоврядування на основі нормативних актів, прийнятих органами місцевого самоврядування.

Недержавний (*громадський*) земельний моніторинг здійснюється громадськими організаціями, підприємствами, установами. Громадський земельний моніторинг, зазвичай, немає нормативно-правової бази чіткого характеру.

При проведенні земельного моніторингу його об'єкти вивчаються відповідно до встановлених для них категорій, правового режиму та видів дозволеного використання. Кожен об'єкт земельного моніторингу описується набором показників, що визначають його стан та використання. Види, об'єкти та періодичність земельного моніторингу представлені на рис. 7.17. Спостереження за станом земель залежно від строку та періодичності їх проведення поділяються на:

- базові (вихідні, що фіксують стан об'єкта спостережень на момент початку ведення моніторингу земель);
- періодичні (проводяться через рік і більше);
- оперативні (фіксують поточні зміни).

Земельний моніторинг передбачає спостереження за станом і використання земель, безпекою життєдіяльності людей, пов'язаною із землекористуванням, зміною форм та режиму землекористування тощо.



Рисунок 7.17. Види, об'єкти та періодичність державного та самоврядного земельного моніторингу [155]

Такий моніторинг формує інформаційну базу для здійснення державного земельного нагляду, забезпечує органи влади, організації та громадян інформацією щодо використання земель. З появою техніки за допомогою геофізичної та іншої інформації можна передбачити сприятливі та несприятливі фактори для господарювання, та вживати заходів щодо зменшення впливу несприятливих умов на життя та діяльність людей. У сучасних економічних умовах прийняттю рішень, пов'язаних з реалізацією дій на землі, обов'язково має передувати аналіз множини різних достовірних та регулярно оновлюваних даних про стан об'єктів моніторингу.

Збереження функціональності земель, земельних ресурсів та створення умов розвитку сталого (збалансованого) землекористування [164] є важливим внеском у забезпечення безпеки людства: це дає доступ до продовольства і води, стабільну зайнятість і життєзабезпечення, стійкість до зміни клімату і екстремальних погодних явищ, а також (в кінцевому підсумку) соціальну і політичну безпеку.

Основні завдання земельного моніторингу полягають у оперативному виявленні змін у стані земель, їх оцінці, виробленні рекомендацій та управлінських рішень для попередження та усунення наслідків негативних процесів, а також в інформаційному забезпеченні державного земельного кадастру, екологічно раціонального землекористування та контролю за використанням і охороною земель.

Очевидно, що вирішення всього комплексу завдань можливе лише в результаті аналізу багатовимірних тимчасових рядів комплексних топографо-геодезичних, ґрунтових, агрохімічних, геоботанічних, інвентаризаційних, екологічних, економічних та інших спостережень, що відображають зміни у стані всіх складових земельно-господарського комплексу: ґрунтів, рослинності, ґрунтових та поверхневих вод, природних умов, що впливають формування та якості земель, режиму землекористування, правових, економічних, екологічних та інших відносин. Крім того, мають бути відображені зміни, що відбулися у правовому та економічному стані землекористування. Виходячи з вищевикладеного, на рисунку 7.18 сформовано методологічну структуру формування системи земельного моніторингу.



Рисунок 7.18. Методологічна структура формування основних складових земельного моніторингу в Україні [155]

Ключовою складовою земельного моніторингу є визначення можливої шкоди від природних та антропогенних впливів на об'єкти моніторингу, резервів для подолання наслідків негативних процесів та впливів і оптимальних способів людської діяльності.

Крім того, новим напрямом є *моніторинг земельних відносин, у тому числі моніторингу ринку земель* [70] який здійснюється з метою забезпечення прозорості земельних відносин, а також доступності інформації про їх стан та розвиток. Завданнями такого моніторингу є [70]:

- 1) постійне спостереження за станом та розвитком земельних відносин, здійснення їх аналізу, динаміки змін показників та її прогнозування;
- 2) підвищення якості надання послуг у сфері земельних відносин;
- 3) підвищення якості управління земельними ресурсами на державному, регіональному та місцевому рівнях;
- 4) забезпечення контролю за дотриманням правового режиму використання земельних ресурсів;
- 5) підвищення рівня інвестиційної привабливості та покращення бізнес-клімату в Україні;
- 6) виявлення у ході обробки об'єктів моніторингу помилок (топологічних, логічних, семантичних й орфографічних) у даних відповідних інформаційних систем та інформування суб'єктів інформаційної взаємодії про їх виявлення.

Об'єктами моніторингу ринку земель є відомості Державного реєстру речових прав на нерухоме майно, про відповідну земельну ділянку з кадастровим номером та площею, а саме:

- 1) про ціну (вартість) земельної ділянки;
- 2) про ціну (вартість) інших речових прав на земельну ділянку;
- 3) про розмір плати за користування чужою земельною ділянкою.

На наш погляд, виходячи із зазначених об'єктів моніторингу ринку земель, *моніторинг ринку земель* є самостійною складовою частиною земельного моніторингу, що здійснюється на підставі відомостей Державного реєстру речових прав на нерухоме майно, про ціну (вартість) земельних ділянок, ціну (вартість) інших речових прав на земельні ділянки, розмір плати за користування чужими земельними ділянками. Проте, цей вид моніторингу станом на 2021 р. потребує подальших досліджень.

Земельний моніторинг є складовою моніторингу навколишнього природного середовища та важливою функцією управління у сфері використання та охорони земель.

На практиці розвиток земельного моніторингу ускладнюється через вплив зовнішніх та внутрішніх чинників. Зовнішні чинники мають непрямий вплив на організацію земельного моніторингу, складаються з соціально-економічних, правових, політичних, технічних, територіальних факторів. Прямий вплив мають внутрішні фактори: організаційні, виробничо-технічні, фінансові. Схема чинників, через вплив яких ускладнюється організація земельного моніторингу подана на рисунку 7.19.

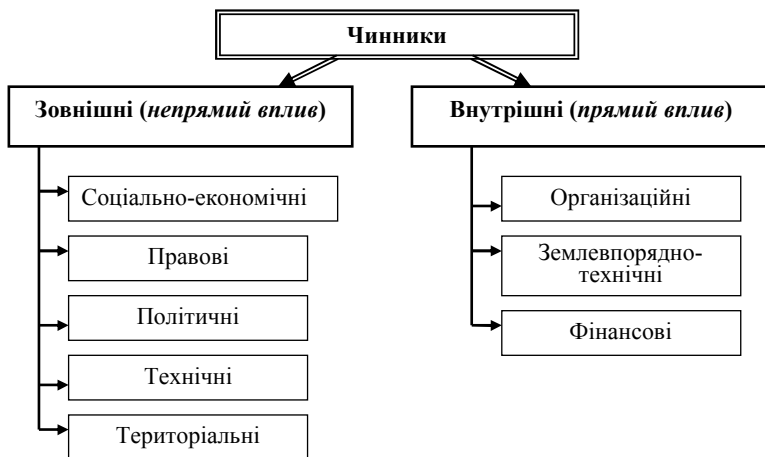


Рисунок 7.19. Чинники, що ускладнюють організацію земельного моніторингу

Розвиток системи земельного моніторингу як методу управління земельними ресурсами ускладнюється специфікою його функціонування, бо є складовою моніторингу навколишнього середовища і має характерну ознаку багатфункціональності земельних ресурсів та системи землекористування.

7.5.2. Призначення та завдання моніторингу земель як методу управління земельними ресурсами

Згідно статті 191 Земельного кодексу України **моніторинг земель** – це система спостереження за станом земель з метою своєчасного виявлення змін, їх оцінки, відвернення та ліквідації наслідків негативних процесів. У системі моніторингу земель проводиться збирання, оброблення, передавання, збереження та аналіз інформації про стан земель, прогнозування їх змін і розроблення науково обґрунтованих рекомендацій для прийняття рішень щодо запобігання негативним змінам стану земель та дотримання вимог екологічної безпеки [20]. **Моніторинг земель є складовою частиною державної системи моніторингу довкілля.** Залежно від цілей, спостережень і охоплення територій моніторинг земель може бути національним, регіональним і локальним. Ведення моніторингу земель здійснюється центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері земельних відносин, центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони навколишнього природного середовища. Порядок проведення моніторингу земель встановлюється Кабінетом Міністрів України.

Згідно статті 192 Земельного кодексу України основними завданнями моніторингу земель є прогноз еколого-економічних наслідків деградації земельних ділянок з метою запобігання або усунення дії негативних процесів [20].

Згідно статті 23 закону України «Про охорону земель» державна комплексна система спостережень включає топографо-геодезичні, картографічні, ґрунтові, агрохімічні, радіологічні та інші обстеження і розвідування стану земель і ґрунтів, їх моніторинг. На базі даних державної комплексної системи спостережень формуються національний, регіональний та місцевий банки даних про стан земель і ґрунтів [93].

Згідно Положення про моніторинг земель об'єктом моніторингу є всі землі незалежно від форми власності на них [81].

Складовою частиною моніторингу земель є моніторинг ґрунтів. Моніторинг ґрунтів на землях сільськогосподарського призначення проводиться Мінагрополітики відповідно до затвердженого ним положення.

Залежно від мети спостережень та ступеня охоплення територій проводиться такий моніторинг земель:

- ◆ національний – на всіх землях у межах території України;
- ◆ регіональний – на територіях, що характеризуються єдністю фізико-географічних, екологічних та економічних умов;
- ◆ локальний – на окремих земельних ділянках та в окремих частинах (елементарних структурах) ландшафтно-екологічних комплексів.

Моніторинг земель складається із систематичних спостережень за станом земель (*агрохімічна паспортизація земельних ділянок, зйомка, обстеження і вишукування*), виявлення у ньому змін, а також проведення оцінки:

- ❖ процесів, пов'язаних із змінами родючості ґрунтів (розвиток водної і вітрової ерозії, втрата гумусу, погіршення структури ґрунту, заболочення і засолення), заростання сільськогосподарських угідь, забруднення земель пестицидами, важкими металами, радіонуклідами та іншими токсичними речовинами;

- ❖ стану берегових ліній річок, морів, озер, заток, водосховищ, лиманів, гідротехнічних споруд;

- ❖ процесів, пов'язаних з утворенням ярів, зсувів, сільовими потоками, землетрусами, карстовими, кріогенними та іншими явищами;

- ❖ стану земель населених пунктів, територій, зайнятих нафтогазодобувними об'єктами, очисними спорудами, гноєсховищами, складами пально-мастильних матеріалів, добрив, стоянками автотранспорту, захороненням токсичних промислових відходів і радіоактивних матеріалів, а також іншими промисловими об'єктами.

Спостереження за станом земель залежно від строку та періодичності їх проведення поділяються на:

- базові (вихідні, що фіксують стан об'єкта спостережень на момент початку ведення моніторингу земель);
- періодичні (проводяться через рік і більше);
- оперативні (фіксують поточні зміни).

Проведення моніторингу земель здійснюється у такому порядку:

- ✚ виконання спеціальних зйомок і обстеження земель;
- ✚ виявлення негативних факторів, вплив яких потребує здійснення контролю;
- ✚ оцінка, прогноз, запобігання впливу негативних процесів.

На локальному та регіональному рівні моніторинг земель проводять територіальні органи Держгеокадастру, на національному рівні – Держгеокадастр.

Стан земельного фонду оцінюється за результатами проведення аналізу послідовних спостережень і порівняння одержаних показників. Інформаційне забезпечення моніторингу земель складається з даних, які мають необхідну повноту для об'єктивної оцінки ситуації, її моделювання та прогнозування.

Ведення моніторингу земель здійснює Держгеокадастр за участю Міндовкілля, Мінрагполітики, Національної академії аграрних наук та ДКА.

Основою технічного забезпечення моніторингу є автоматизована інформаційна система. Інформація про результати моніторингу, одержана під час спостережень за станом земель, узагальнюється за районами, містами, областями, Автономній Республіці Крим, а також за окремими природними комплексами і передається у пункти збору *автоматизованої інформаційної системи територіальних органів Держгеокадастру. На жаль станом на 2021 р. така система не створена.*

Форма та порядок надання інформації з моніторингу земель затверджується Мінрагполітики. За результатами оцінки стану земель складаються звіти, прогнози та рекомендації, що подаються місцевим органам виконавчої влади, органам місцевого самоврядування та Держгеокадастру для вжиття заходів до запобігання і ліквідації наслідків негативних процесів.

В системі управління земельних ресурсів та землекористування важливе значення має визначення індикаторів моніторингу земель та земельних відносин.

Такими індикаторами Згідно статті 30 закону України «Про охорону земель» у галузі охорони земель та відтворення родючості ґрунтів є такі нормативи [93]:

- ◆ гранично допустимого забруднення ґрунтів;
- ◆ якісного стану ґрунтів;
- ◆ оптимального співвідношення земельних угідь;
- ◆ показників деградації земель та ґрунтів.

Нормативи в галузі охорони земель та відтворення родючості ґрунтів встановлює Кабінет Міністрів України.

Згідно статті 31 закону України «Про охорону земель» до нормативів гранично допустимого забруднення ґрунтів належать [93]:

- гранично допустимі концентрації у ґрунтах хімічних речовин, залишкових кількостей пестицидів і агрохімікатів, важких металів тощо;
- максимально допустимі рівні забруднення ґрунтів радіоактивними речовинами.

Згідно статті 32 закону України «Про охорону земель» до нормативів якісного стану ґрунтів належать рівень забруднення, оптимальний вміст поживних речовин, фізико-хімічні властивості тощо [93].

Згідно статті 33 закону України «Про охорону земель» до нормативів оптимального співвідношення земельних угідь належать [93]:

► оптимальне співвідношення земель сільськогосподарського, природно-заповідного та іншого природоохоронного, оздоровчого, історико-культурного, рекреаційного призначення, а також земель лісового та водного фондів;

► оптимальне співвідношення ріллі та багаторічних насаджень, сіножатей, пасовищ, а також земель під полезахисними лісосмугами в агроландшафтах.

Згідно статті 34 закону України «Про охорону земель» до нормативів показників деградації земель належать показники гранично допустимого погіршення стану і властивостей земельних ресурсів внаслідок антропогенного впливу та негативних природних явищ, а також нормативи інтенсивності використання земель сільськогосподарського призначення. Показники інтенсивності використання земель сільськогосподарського призначення встановлюються з урахуванням даних агрохімічної паспортизації земель. При встановленні показників інтенсивності використання земель сільськогосподарського призначення визначаються сільськогосподарські культури, вирощування яких обмежується або забороняється, а також технології та окремі агротехнічні операції щодо їх вирощування [93].

За час дії земельного кодексу із 2002 р. із вказаних напрямів не були розроблені нормативи щодо збирання, обліку, обробки, збереження, аналізу інформації про якість земель, прогнозування зміни родючості ґрунтів, раціонального використання та охорони земель, оптимального співвідношення земельних угідь, інтенсивності використання земель сільськогосподарського призначення та інші передбачені статтями 31 і 34 закону України «Про охорону земель».

На жаль станом на 2021 р. Кабінетом Міністрів України більшість нормативів у галузі охорони земель та відтворення родючості ґрунтів не затверджені.

22 жовтня 2014 року розпорядженням Кабінету Міністрів України № 1024 схвалено ***Концепцію боротьби з деградацією земель та опустелюванням*** на виконання пункту 82 Національного плану дій з охорони навколишнього природного середовища на 2011-2015 роки. Метою Концепції є підвищення ефективності реалізації державної політики щодо боротьби з деградацією земель та опустелюванням, визначення пріоритетних завдань, зміцнення інституціональної спроможності та покращення координації діяльності уповноважених органів у відповідній сфері, а також забезпечення виконання Україною як стороною Конвенції ООН про боротьбу з опустелюванням у тих країнах, що потерпають від серйозної посухи та/або опустелювання. ***Однак реалізація Концепції до 2021 р. здійснювалась не задовільно.***

В Україні в 2019 р. був запроваджений проект «Інтегроване управління природними ресурсами деградованих земель лісостепової та степової зон України», як спільна ініціатива Продовольчої та сільськогосподарської організації ООН (ФАО) та Глобального екологічного фонду (ГЕФ) щодо відновлення деградованих ландшафтів у степовій та лісостеповій зонах України. Проект

реалізовувався під керівництвом Міністерства енергетики та захисту довкілля України за підтримки Міністерства розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України.

Оскільки в Україні фактично моніторинг земель не ведеться, в процесі реалізації проекту з'ясовано, що відомі українські родючі чорноземи зазнають серйозних ерозійних процесів після багатьох років інтенсивного користування. Кислотність, засоленість та лужність ґрунтів збільшилась через надмірне використання мінеральних добрив та застарілі технології. Понад 13 мільйонів га земель пошкоджено в результаті водної ерозії, а 6 мільйонів га – у результаті вітрової (рис. 7.20).

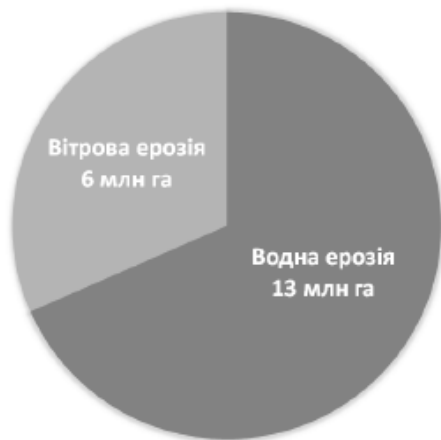


Рисунок 7.20. Підданість земель водної та вітрової ерозії в Україні [171]

За оцінками, площі земель, що пошкоджені ерозією, збільшилися від 70 000 до 100 000 га у рік протягом останнього десятиліття. Крім того, територія зрошуваних земель зменшилася приблизно на **15% протягом останніх 15 років**, а втрати водних ресурсів зросли через неефективне управління.

Проектом «Інтегроване управління природними ресурсами деградованих земель лісостепової та степової зон України» здійснено опитування сільськогосподарських землекористувачів. Зокрема, створено базу даних, що містить інформацію про 500 практикуючих фермерів на території понад 1 млн. га орної землі в степовій та лісостеповій зонах.

Щоб зрозуміти фактичну ситуацію з деградацією земель, проект сприяв реалізації підходу з оцінки сільського господарства на основі опитування 305 практикуючих фермерів по всій Україні: у степовій зоні, лісостеповій зоні та зоні мішаних лісів. У результаті опитування було виявлено як значний інтерес до впровадження сталих практик ведення сільського господарства, так і нестачу знань для їхнього застосування.

Результати щодо виявлення деградації земель приведені на рисунок 7.21.

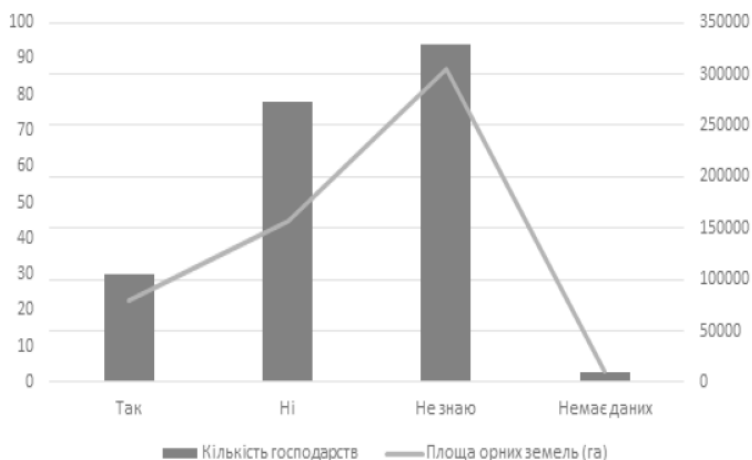


Рисунок 7.21. Результати щодо виявлення деградації земель [171]

Види деградації ґрунтів, виявлені респондентами на їх господарствах, у % співвідношенні приведені на рисунку 7.22.

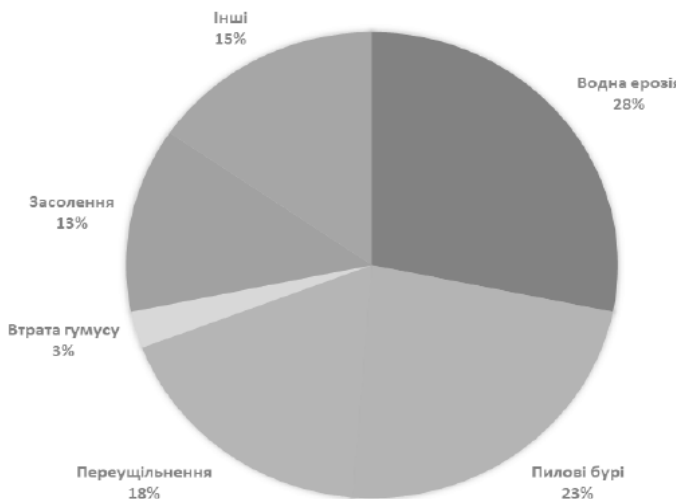


Рисунок 7.22. Види деградації ґрунтів, виявлені респондентами на їх господарствах, у % співвідношенні

Фрагменти просторового розміщення наслідків водної та вітрової ерозії приведено на рисунку 7.23 та 7.24.



Рисунок 7.23. Фото наслідків водної ерозії ґрунту [62]



Рисунок 7.24. Фото наслідків вітрової ерозії ґрунту (опустелювання) [62]

7.5.3. Основні положення моніторингу земельних відносин як інформаційної складової управління землекористуванням

23 липня 2017 року уряд України прийняв постанову № 639 «Про реалізацію пілотного проекту щодо проведення *моніторингу земельних відносин* та внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України» [72], згідно з якою з вересня 2017 року запроваджується система моніторингу земельних відносин в Україні. Метою моніторингу є забезпечення прозорості функціонування земельних відносин в Україні та створення відкритої інформаційної системи, яка відображає стан їх розвитку. Зазначена система мала забезпечувати органи виконавчої влади та місцевого самоврядування відповідними інформаційно-аналітичними матеріалами щодо розвитку земельних

відносин і в кінцевому рахунку стати базою для розробки економічного механізму регулювання земельних відносин як на рівні держави, так і на рівні територіальних громад. Крім того, рішення Уряду повинно було створити відкрите інформаційне джерело для громадян, юридичних осіб, громадських та міжнародних організацій стосовно стану розвитку земельних відносин, що відповідає реформуванню відповідно до міжнародних принципів та кращого міжнародного досвіду.

Отже, порядок реалізації пілотного проекту щодо проведення моніторингу земельних відносин [72], визначає механізм взаємного обміну інформацією між суб'єктами інформаційної взаємодії з метою систематизації та узагальнення інформації про володіння, користування і розпорядження земельними ділянками шляхом проведення моніторингу земельних відносин, а також перелік відомостей, обмін якими може здійснюватися у процесі такої взаємодії.

Взаємний обмін інформацією спрямований на:

- а) підвищення рівня відкритості та прозорості у сфері земельних відносин;
- б) забезпечення актуальною інформацією всіх суб'єктів інформаційної взаємодії;
- в) наповнення державного та місцевого бюджетів.

Моніторинг земельних відносин визначається як систематичний збір, збереження, узагальнення та оприлюднення інформації про стан земельних відносин, яка надається суб'єктами інформаційної взаємодії, згідно з рекомендованим переліком даних та показників, що подаються в процесі інформаційної взаємодії для проведення моніторингу.

Метою проведення моніторингу є створення відкритої інформаційної системи, яка відображає стан розвитку земельних відносин в Україні та забезпечення їх прозорості.

Завданнями моніторингу земельних відносин є:

- 1) запровадження системи обміну інформацією про земельні відносини між суб'єктами інформаційної взаємодії;
- 2) підвищення якості надання послуг у сфері земельних відносин;
- 3) підвищення якості управління земельними ресурсами на державному, регіональному та місцевому рівні;
- 4) підвищення рівня інвестиційної привабливості земельних ресурсів та покращення бізнес-клімату у сфері земельних відносин;
- 5) створення інформаційної бази для модернізації земельних відносин.

Моніторинг земельних відносин ґрунтується на таких принципах:

- 1) своєчасність та комплексність отримання інформації, що надходить і зберігається в системі моніторингу;
- 2) об'єктивність інформації;
- 3) оперативність надання та внесення інформації до системи моніторингу;
- 4) відкритість результатів моніторингу.

Організація проведення моніторингу здійснюється Мінагрополітики. Відповідальними за проведення моніторингу є Держгеокадастр та його територіальні органи за участю суб'єктів інформаційної взаємодії.

Так, проведення *моніторингу земельних відносин* здійснюється відповідно до *Порядку*, затвердженого постановою № 639, та *Положення про організацію взаємного обміну інформацією про стан земельних відносин між суб'єктами інформаційної взаємодії (моніторинг земельних відносин)*, яке має бути затверджене Мінагрополітики. Станом на 2021 рік вказане положення міністерством ще не прийнято.

Інформаційна взаємодія суб'єктів інформаційної взаємодії передбачає:

- 1) координацію дій під час планування, організації та проведення моніторингу земельних відносин;
- 2) відкритість, доступність інформації про земельні відносини та її обмін;
- 3) об'єктивність, достовірність та своєчасність надання інформації про земельні відносини;
- 4) повноту і точність інформації про земельні відносини;
- 5) безоплатний інформаційний обмін між суб'єктами інформаційної взаємодії інформацією про земельні відносини.

Об'єктом інформаційної взаємодії є *дані та показники, які надаються суб'єктами інформаційної взаємодії*.

Дані та показники, які надаються суб'єктами інформаційної взаємодії, підлягають перевірці відповідно до Положення, яке має бути затверджене Мінагрополітики.

Надання інформації про земельні відносини суб'єктами інформаційної взаємодії здійснюється на електронних носіях або шляхом безпосереднього автоматизованого обміну електронними даними чи іншими узгодженими суб'єктами інформаційної взаємодії способами, передбаченими Положенням, затвердженим Мінагрополітики.

Для проведення моніторингу земельних відносин дані та показники щодо стану земельних відносин формуються на рівні *районів та міст обласного підпорядкування*, мм. Києва та Севастополя.

Адміністративні дані для проведення Моніторингу були надані шістьма органами влади (рис. 7.25):



Рисунок 7.25. Постачальники даних для Моніторингу земельних відносин в Україні

Додатком до Порядку визначено *«Рекомендований перелік даних та показників, які подаються в процесі інформаційної взаємодії для проведення моніторингу земельних відносин»*. Саме ці дані і показники є максимально корисними для здійснення ефективного використання земельних ресурсів територіальних громад, у тому числі задля наповнення місцевих бюджетів.

Тож для зручності вказані вище **дані та показники** представлено у додатку 4.

Забезпечення координації дій суб'єктів інформаційної взаємодії щодо проведення моніторингу земельних відносин здійснюється *робочою групою* з проведення моніторингу, склад якої та положення про яку затверджуються Мінагрополітики. Пропозиції щодо внесення змін до згаданого вище *Рекомендованого переліку* даних показників, які подаються в процесі інформаційної взаємодії для проведення моніторингу, можуть вноситися суб'єктами інформаційної взаємодії на засіданнях робочої групи.

Моніторинг земельних відносин складається з шести груп показників, які відповідають основним функціональним напрямам земельних відносин, а також із базових характеристик адміністративно-територіальних одиниць. Окрему групу складають показники, які описують перебіг земельної реформи в Україні. Додатки, що розміщені на веб-сайті www.land.kse.org.ua, містять фактичні дані на рівні областей за кожним показником Моніторингу. Дані районного рівня тимчасово розміщені на веб-сайті www.land.kse.org.ua.

Коротко зупинимось на моніторингу стану земельних відносин в Україні, який враховує рейтинг із таких приведених сфер земельних відносин, що приведені на рисунку 7.26.

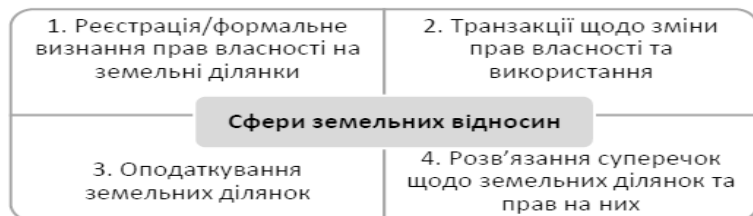


Рисунок 7.26. Моніторинг стану земельних відносин в Україні в різних сферах земельних відносин

Особливості рейтингу спираються на сучасні світові практики управління земельними відносинами (LGAF), які дають можливість оцінювати:

- ефективність управління земельними ресурсами;
- інвестиційну привабливість областей/міст/районів;
- рівень корупції у земельній сфері;
- стан впровадження земельної реформи на рівні кожного району та міста України.

Рейтинг стану земельних відносин – інноваційний інструмент для оцінки стану земельних відносин у районах і містах України, який розраховано на підставі даних Держгеокадастру, Мін'юсту, Фіскальної служби, Державної служби статистики та Державної судової адміністрації станом на початок 2016 року. Рейтинг розраховано для 564 адміністративно-територіальних одиниць² України: 124 міст обласного значення та 440 районів. Рейтинг областей України за станом земельних відносин приведено в таблиці 7.15.

Таблиця 7.15. Рейтинг областей України за станом земельних відносин, станом на січень 2016 рік

Позиція	Назва області	Середній Рейтинг міст/районів області
1	Запорізька	168,8
2	Херсонська	176,1
3	Дніпровська	179,9
4	Тернопільська	185,9
5	Полтавська	190,5
6	Черкаська	210,9
7	Житомирська	211,6
8	Миколаївська	211,8
9	Вінницька	238,2
10	Київська	248,9
11	Чернігівська	274,0
12	Рівненська	287,2
13	Сумська	289,6
14	Харківська	303,8
15	Кіровоградська	331,7
16	Хмельницька	358,2
17	Чернівецька	375,5
18	Одеська	401,0
19	Львівська	410,0
20	Волинська	412,9
21	Івано-Франківська	415,8
22	Закарпатська	460,8
23	м. Київ	484,0

Примітка: детальна інформація про рейтинг земельних відносин у кожному місті/районі окремо: <http://www.land.kse.org.ua>.

На жаль, щорічник «Моніторинг земельних відносин в Україні: 2016-2017», після 2018 року не видавався, тому інформація за послідовні роки відсутня.

Таким чином, даний вид земельного моніторингу потребує подальшого законодавчого врегулювання.

Контрольні питання до 7-го розділу.

1. Охарактеризуйте види управління земельними ресурсами та землекористування.

2. Охарактеризуйте державне та самоврядне управління як вид суспільного управління.
3. Охарактеризуйте інтегроване управління земельними ресурсами та землекористуванням.
4. Охарактеризуйте земельний кадастр як метод функціонального управління земельними ресурсами.
5. Охарактеризуйте основи інформаційного забезпечення управління.
6. Охарактеризуйте земельно-кадастровий метод і інструменти управління земельними ресурсами та землекористуванням.
7. Охарактеризуйте планування використання і охорони земель як метод функціонального управління земельними ресурсами.
8. Охарактеризуйте землеустрій та землевпорядкування як метод функціонального управління земельними ресурсами.
9. Охарактеризуйте земельний моніторинг як метод функціонального державного та самоврядного управління земельними ресурсами.
10. Охарактеризуйте поняття та основні засади формування земельного моніторингу.
11. Охарактеризуйте призначення та завдання моніторингу земель як методу управління земельними ресурсами.
12. Охарактеризуйте основні положення моніторингу земельних відносин як інформаційної складової управління землекористуванням.

РОЗДІЛ 8.

МЕТОДИ ГАЛУЗЕВОГО УПРАВЛІННЯ ЗЕМЛЕКОРИСТУВАННЯМ ТА ОЦІНКА ЙОГО ЕФЕКТИВНОСТІ

8.1. Основні методи та інструменти управління землекористуванням

8.1.1. Поняття методу та постановка завдання управління

Встановлення функцій управління є центральним питанням теорії та практики управління земельними ресурсами та землекористуванням. Кожна з функцій управління земельними ресурсами та землекористуванням формує сукупність заходів, систему елементів, склад та зміст яких формують специфічні для цієї функції завдання, а також визначають методи та засоби їх вирішення. Це дозволяє кожній окремій функції управління бути відносно відокремленим напрямом управлінської діяльності у галузі використання та охорони земельних ресурсів.

Визначення методів управління є центральним питанням теорії і практики управління земельними ресурсами та землекористуванням. Кожен з методів управління земельними ресурсами та землекористуванням формує сукупність заходів, систему інструментів, склад і зміст яких формують специфічні для даного методу завдання, а також визначають інструменти їх вирішення. Це дозволяє кожному окремому методу управління бути відносно відокремленим напрямком управлінської діяльності в галузі використання та охорони земельних ресурсів.

Метод (від грецького μέθοδος – «шлях крізь») – систематизована сукупність кроків, які потрібно здійснити, щоб виконати певну задачу чи досягти певної мети [50]. Поняття тотожне алгоритму дій і технологічному або землевпорядному процесу в управлінні земельними ресурсами та землекористуванням. **Метод управління** – це сукупність прийомів і способів впливу на керований об'єкт для досягнення поставлених цілей. Рішення таких стратегічно важливих проблем, як охорона земель, організація раціонального їх використання, досягнення стійкої екологічної та продовольчої безпеки, можливо шляхом як удосконалення адміністративних (*землевпорядно-правових та організаційно-землевпорядних*) методів управління, що виявляються в прямому законодавчому або дозвільному впливі на користувачів земельних ділянок з боку державних та самоврядних органів, так і формування ефективної системи економічних важелів, які забезпечують охорону прав суб'єктів земельних відносин на землю, створення умов рівноправного розвитку різних форм господарювання на землі, формування і розвиток земельного ринку.

Об'єктивною основою організації і здійснення управління земельними ресурсами та землекористуванням є власність, економічні, природні, соціальні та інші закони. Цілі управління мають бути основоположними при визначенні методів управління

земельними ресурсами та землекористуванням. Крім того, наявність двох взаємопов'язаних форм екологічно раціонального використання землі, таких як організація (*опосередкована форма*) і здійснення її господарської експлуатації (*пряма форма*) впливають на вибір методу управління. При цьому для управління земельними ресурсами та землекористуванням методами регулювання земельних відносин та адміністрування землекористування не обійтися.

До основних організаційних дій з управління земельними ресурсами належать:

- 1) планування, тобто визначення і постановка цілей, завдань і методів ухвалення рішення для досягнення найбільш ефективного і раціонального землекористування;
- 2) організація управлінської структури з визначенням ролі і завдань кожного підрозділу;
- 3) мотивація, тобто створення внутрішнього спонукання управлінських структур до необхідних дій;
- 4) контроль, тобто процес забезпечення досягнення цілей управління.

Ухвалення рішення пов'язане з великим числом можливих комбінацій потенційних управлінських дій. **Основними етапами** ухвалення рішення з управління земельними ресурсами є такі:

- постановка завдання;
- пошук інформації;
- визначення умов існування об'єкта управління і пов'язаних з ним структур;
- визначення кола користувачів;
- визначення запитів землекористувачів;
- дослідження поведінки споживачів передбачуваного управлінського рішення і дій;
- нагромадження, систематизація й аналіз даних про об'єкт керування;
- розрахунок можливої ефективності;
- здійснення пілот-проекту (*при потребі*);
- розрахунок фактичної ефективності або її моделювання;
- вибір варіанта й ухвалення управлінського рішення.

Визначальним етапом є постановка завдання й ухвалення управлінського рішення. Прийняття управлінських рішень допускає визначення критерію і виявлення умов об'єкта управління, що наочно показано на рисунку 8.1.



Рисунок 8.1. Логічно-змістовна схема постановки задачі управління [125]

При постановці завдання управління велике значення мають:

- аналіз і врахування умов (*стану об'єкта*) управління;
- визначення критерію ухвалення рішення;
- вибір методів аналізу умов існування об'єктів управління і моделювання процесів управління.

Разом з тим, на умови управління земельними ресурсами мають вплив такі **фактори**:

- економічна стабільність у суспільстві й регіоні;
- загальний стан законодавчої бази;
- інформаційне забезпечення;
- період часу ухвалення рішення;
- мажорні – форс-мажорні обставини і т. д.

Суто до **управлінських умов** слід віднести:

- відповідність завдань управління законодавству;
- формування системи взаємодії виконавчих і законодавчих органів влади;
- забезпечення укомплектованості кадрами;
- підвищення ступеня навчання фахівців (керівників і виконавців);
- забезпечення картографічними матеріалами необхідного масштабу;
- проведення ідентифікації прав та інвентаризації земель, земельних ділянок, землеволодінь; землеустрою та землевпорядкування; земельного кадастру та оцінки вартості; моніторингу земель, земельних відносин, землекористування; охорони земель;
- автоматизація процесу управління і ведення державного земельного кадастру;
- можливість адаптації вхідних геоінформаційних систем (ГІС) до умов об'єкта управління;
- інші умови.

Разом з тим, реалізація законів і принципів управління може здійснюватися тільки із застосуванням відповідних методів управління. Через методи управління реалізується основний зміст управлінської діяльності. Характеризуючи методи управління, необхідно розкрити їхню спрямованість, зміст і організаційну форму. Спрямованість методів управління виражає їх орієнтованість на конкретну систему (об'єкт) керування.

Зміст – це специфіка прийомів і способів впливу.

Організаційна форма – специфічний вплив на реально сформовану ситуацію. Це може бути прямий (*безпосереднє*) або непрямий (*постановка завдання і створення стимулюючих умов*) вплив.

8.1.2. Види методів управління земельними ресурсами і землекористуванням

У практиці управління, як правило, одночасно застосовують різні методи та їхнє поєднання (*комбінації*), що органічно доповнюють один одного, знаходяться в стані

динамічної рівноваги. Складними, або комплексними, методами управління є комбінації основних методів.

За змістом методи управління відображають вимоги різних об'єктивних законів соціально-економічного розвитку та природи: економічних, організаційно-технічних, соціологічних, екологічних і т. д.

Соціальні методи управління пов'язані зі способами досягнення соціальних цілей суспільства не тільки економічними, організаційно-адміністративними способами мотивації людської поведінки, а й безпосередньо: через визначення соціальних цілей, підвищення якості життя. Будучи основними, соціальні методи виступають і як комплексні, але в цьому комплексі відповідно до вимог об'єктивних закономірностей (*зростання ролі соціального фактора*) вони багато в чому визначають змістовний аспект управління і задають вектор розвитку всім іншим методам впливу. Наприклад, поряд з економічним стимулюванням сьогодні широко використовується стимулювання якістю соціального впливу, почуттям соціальної причетності до розвитку збалансованого землекористування тощо.

Соціальні методи включають широкий спектр методів соціального формування, соціального регулювання, морального стимулювання та ін. Методи соціального нормування дають змогу упорядкувати соціальні відносини між соціальними групами, колективами й окремими працівниками шляхом уведення різних соціальних норм у соціальному управлінні, конкретним методом соціального нормування є регламентування розмірів приватної власності на землю у процесі надання земельних ділянок або їх ринкового обороту. Методи соціального регулювання використовуються для упорядкування соціальних земельних відносин шляхом виявлення і регулювання інтересів і цілей різних колективів, груп та індивідуумів.

Економічні методи управління являють собою способи досягнення економічних цілей управління (засобу) на основі реалізації вимог економічних законів. Іншими словами, під економічними методами в сучасному значенні розуміється економічний розрахунок, заснований на свідомому використанні всієї системи економічних законів і категорій ринкової економіки.

Серед різноманіття економічних методів управління можна виділити, наприклад, методи економічного стимулювання. **Економічне стимулювання** – це метод управління, що спирається на економічні інтереси землекористувачів, і становить основу формування ефектів від раціоналізації землекористування. Система економічного стимулювання є сукупністю розроблювальних і здійснюваних заходів, спрямованих на посилення зацікавленості землекористувачів в одержанні можливо високого прибутку. Економічне стимулювання базується на таких основних принципах:

- взаємозв'язок і погодженість цілей економічного стимулювання з цілями розвитку вигод і раціоналізації землекористування;
- диференціація економічного стимулювання спрямована на реалізацію необхідних змін у структурі землекористування для розвитку його сталості;
- поєднання економічного стимулювання з іншими методами мотивації;

► поєднання економічного стимулювання з економічними санкціями, які передбачають матеріальну відповідальність землекористувачів.

Організаційно-адміністративні методи базуються на владі, дисципліні і відповідальності. Організаційно-адміністративний вплив здійснюється в таких основних видах:

- ♦ пряма адміністративна вказівка, що має обов'язковий характер, адресується конкретним керованим об'єктам або особам і впливає на конкретно сформовану ситуацію;

- ♦ встановлення правил, що регулюють земельні відносини або землекористування (*нормативне регулювання*), вироблення стандартних процедур адміністративного впливу;

- ♦ розробка і впровадження рекомендацій з організації й удосконалення тих або інших процесів відносин власності на землю та інші природні ресурси та землекористування, що піддаються організаційно-адміністративному впливові;

- ♦ контроль за використанням і охороною земель та інших природних ресурсів.

Основною формою реалізації і застосування організаційно-адміністративних методів управління є розпорядження й оперативне втручання у процес управління з метою координації зусиль його учасників для виконання поставлених перед ними завдань.

У цілому об'єктивною основою використання організаційно-адміністративних методів управління виступають організаційні відносини, що складають частину механізму управління. Оскільки через їхнє посередництво реалізується одна з найважливіших **функцій управління** – функція організації, завдання організаційно-адміністративної діяльності полягає в координації дій підлеглих. Нерідко, і справедливо, критикують спроби абсолютизації адміністративного управління, однак варто мати на увазі, що ніякі економічні методи не зможуть існувати без організаційно-адміністративного впливу, що забезпечує чіткість, дисциплінованість і порядок роботи. Важливо визначити оптимальне поєднання, раціональне співвідношення організаційно-адміністративних, економічних, соціальних і землепорядних методів.

Підхід, відповідно до якого сфера впливу економічних методів розширюється тільки за рахунок витиснення організаційно-адміністративних методів управління, не можна визнати правомірним ні з наукової, ні з практичної точок зору. Організаційно-адміністративні методи в основному спираються на владу керівника або державного органу управління, його права, властиву організації (*установі, підприємству*) дисципліну і відповідальність. Однак адміністративні методи не слід ототожнювати з волеволіями і суб'єктивними методами керівництва, тобто адмініструванням.

Організаційно-адміністративні методи впливають на керований об'єкт через стандарти, норми, оперативні вказівки, що віддаються письмово або через рішення, програми та проекти землеустрою, контроль за їх виконанням, систему адміністративних засобів підтримки технологічної дисципліни і т. д.

Вони покликані забезпечити організаційну чіткість і дисципліну методів (технологій) використання земель. Ці методи регламентуються правовими актами земельного, природоохоронного і господарського законодавства, соціального регулювання.

У рамках організаційної системи управління можливі такі форми прояву організаційно-адміністративних методів:

- обов'язкове розпорядження (*наказ, заборона і т. п.*);
- єднальні заходи (*консультації, компроміси*);
- рекомендації, побажання (*порада, роз'яснення, пропозиція, спілкування і т. п.*).

Організаційно-адміністративні методи відрізняє від інших чітка адресність директив, обов'язковість виконання розпоряджень і вказівок: їх невиконання розглядається як пряме порушення виконавської дисципліни і спричиняє визначені стягнення. Це переважно примусові методи, що зберігають свою силу доти, поки праця не перетворюється на першу життєву необхідність.

При цьому роль держави виражається у двох якостях:

- 1) держава – як власник землі та нерухомого майна (*господарське управління*);
- 2) держава – як орган влади, тобто суверен, який має територіальне верховенство щодо всіх земель, незалежно від форм власності.

У першому випадку земля, будучи об'єктом управління, є для державних органів об'єктом їхньої господарської діяльності; у другому – територією, тобто, простором, державної влади, що характеризують державні кордони. Коли здійснюється державне управління в галузі землекористування в особі його компетентних представницьких органів влади або органів виконавчої влади, то воно, як правило, виражається в обов'язкових владних приписах, адресованих землекористувачам (*наприклад, при встановленні земельного податку, державному земельному нагляді та екологічних вимогах, веденні державного земельного кадастру та реєстру прав на нерухомість, виявлення правопорушень тощо*).

Правові норми, що виходять від регіональних органів влади, забезпечують, як правило, вирішення економічних проблем використання земельних ресурсів, тобто використання землі як природного ресурсу і майна. При цьому прийняті рішення державної влади в регіонах засновані на їх компетенції як суб'єктів господарювання (*наприклад, при укладанні договорів оренди землі, організації торгів, укладанні угод із земельними ділянками, при договорах про проведення землеустрою тощо*). Тож у регіонах, з **одного боку**, земля постає як об'єкт, який поширюються владні функції держави, з **другого** – як об'єкт господарської діяльності.

Звідси розбіжності у методах регулювання земельних відносин, що виникають щодо здійснення **владних функцій держави і щодо господарських відносин, пов'язаних із використанням та охороною земель**.

У першому випадку застосовується **метод влади та підпорядкування**, який проявляється як правовий імператив (*наказ, вимога, наказ, вказівка*).

У другому – метод, що виражається у погодженнях та врахуванні волевиявлення суб'єкта земельних відносин при формуванні рішень органів державного управління земельними ресурсами. Так, потрібне узгодження при виборі об'єктів для меліорації та способів її проведення, методів застосування добрив та гербіцидів, можливості вилучення землі для державних чи суспільних потреб тощо.

Даний метод здійснення правочинів управління може виражатися також у невтручанні у питання внутрішньогосподарського використання угідь, зокрема, застосовуваних систем землеробства, організації внутрішньогосподарської організації виробництва тощо. чинного в умовах певної економічної свободи, може змінитися **методом правового імперативу** (наприклад, враховуючи право державної власності на відведення землі для господарських потреб провадиться на підставі рішення (постанови компетентного державного органу) і називається – **адміністративно-правовим**.

Адміністративно-правовому методу регулювання земельних відносин характерним є прояв владних функцій. Учасники таких відносин не рівноправні, тому що один дає обов'язкові для виконання приписи, а інший зобов'язаний їх точно і вчасно виконувати, але владний, **адміністративно-правовий метод** тоді, як у цьому є необхідність, зокрема, як у земельних відносинах є загальнодержавний інтерес. Насамперед **адміністративно-правовий метод регулювання земельних відносин** необхідний при виявленні порушень земельного законодавства, а також за необхідності їх запобігання. Основним завданням правоохоронних органів (прокуратури, суду), органів Мінприроди України, санітарної служби МОЗ України, Держгеокадастру України є виявлення та попередження земельних правопорушень. При цьому в основі адміністративно-правового методу регулювання земельних відносин повинні лежати економічні розрахунки та прогнози (*державний план; проект, узгоджений у належному порядку та затверджений компетентним державним органом; економічні нормативи, що обґрунтовують прийняття тих чи інших рішень, тощо*). Тому адміністративно-правове втручання в управління землекористуванням власників можливе лише у певних законодавствах випадках: при псуванні землі, при неприйнятті заходів боротьби з бур'янами, при поширенні ерозії ґрунтів, при недотриманні державних та громадських інтересів, у використанні землі тощо. Таким чином, якщо в одних випадках допускається метод адміністрування, то в процесі внутрішньогосподарського використання землі застосовується метод вільного управління, а в певних законом випадках застосовується **метод адміністрування землекористування**. Характерним прикладом складного змісту земельних відносин є надання земель державної власності в оренду. Земля у випадках надається виходячи з господарського рішення компетентного органу управління, та укладається договір, який встановлює правничий та обов'язки учасників договірних (орендних) відносин. Але якщо орендар порушує земельне законодавство, до нього застосовується метод адміністративного впливу, який не виключає судового розгляду конфлікту, що виник. Внутрішньогосподарське управління виявляється у організації використання землі самими сільськогосподарськими

підприємствами та іншими користувачами землі. Їхні органи управління видають правові акти (*рішення, правила, нормативи*), обов'язкові для виконання в рамках даного господарства або промислового підприємства, юридична сила яких забезпечується самими власниками (користувачами) землі. Порушення названих правових норм органи управління підприємства (господарства) усуваються, як правило, заходами дисциплінарного впливу. Отже, правові акти органів управління формуються державою, мають загальний характер, які виконання може забезпечуватися органами державного примусу та обов'язкові для органів внутрішньогосподарського управління.

Функції управління у сфері використання та охорони земель виражені у відповідних нормативних правилах. Вони зводяться в основному до таких видів (напрямів) діяльності:

- ◆ планування та прогнозування використання земельних ресурсів; зонування земель за їх категоріями та типами (підтипами) землекористування;
- ◆ розподіл та перерозподіл (*надання, відведення, вилучення, викуп*) земель;
- ◆ державна реєстрація земельних ділянок і прав на землю;
- ◆ землеустрій та землевпорядкування;
- ◆ організація землекористування;
- ◆ планування та правила забудови земель поселень;
- ◆ ведення державного земельного кадастру;
- ◆ моніторинг земель;
- ◆ охорона земель та контроль за правильним їх використанням, а також охорона земельних прав громадян та юридичних осіб;
- ◆ організація плати за землю та ін.

Таким чином, діяльність органів держави та інших власників землі з управління та організації землекористування широка та багатогранна.

Державне управління в галузі використання та охорони земель здійснюють як представницькі, так і виконавчі органи влади, між якими можливі два типи відносин:

- *жорстке підпорядкування*, характерне для комітетів та інспекцій. При жорсткому підпорядкуванні нижчестоящий орган повністю підпорядкований вищому органу;
- *функціональна відповідність*, коли органи виконують аналогічні функції, що відрізняються лише ступенем деталізації та повнотою функцій. Вищий орган виробляє загальні правила та обмеження для нижчестоящих.

8.1.3. Класифікація методів управління земельними ресурсами і землекористуванням

Методи управління земельними ресурсами можна поділити на: методи вивчення об'єктів управління, методи розробки управлінських рішень та методи реалізації

управлінських рішень (рис. 8.2, 8.3, 8.4).



Рисунок 8.2. Методи вивчення об'єктів управління

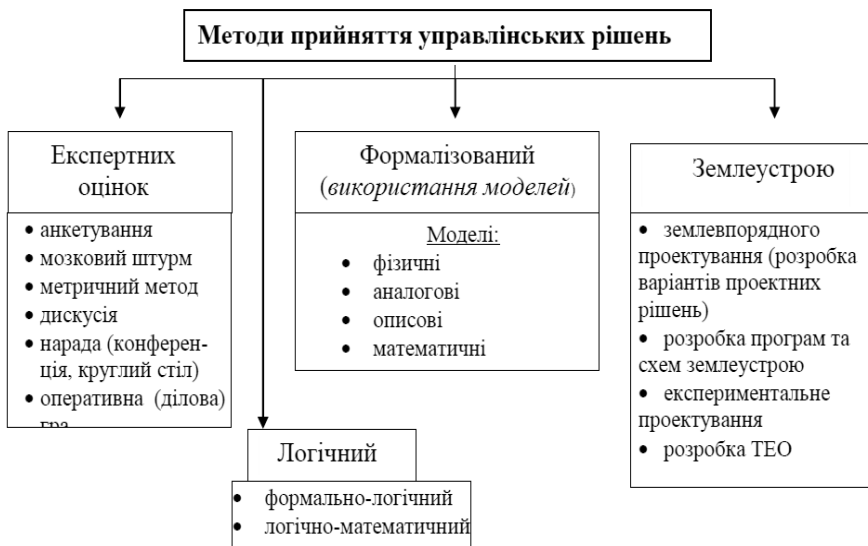


Рисунок 8.3. Класифікація методів прийняття управлінських рішень

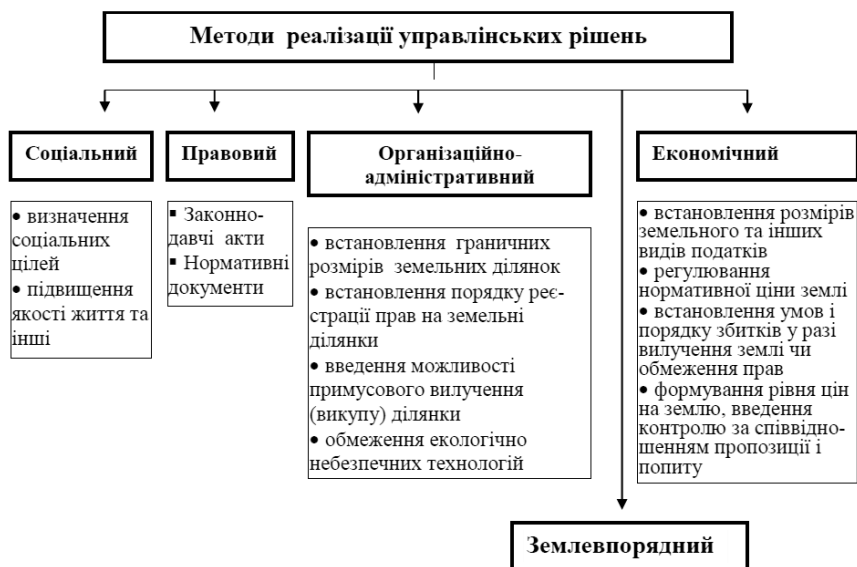


Рисунок 8.4. Методи реалізації управлінських рішень при безпосередньому управлінні

Реалізація управлінських рішень, особливо при безпосередньому управлінні здійснюється за допомогою організаційно-адміністративного, економічного чи землевпорядного методу.

Організаційно-адміністративний метод пов'язаний з прийняттям і реалізацією безпосередніх управлінських рішень-директив. Цей метод заснований на реалізації державою своїх функцій з управління, відображених у законодавстві. Це акти прямої дії: вилучення чи надання земель, зонування земель, заходи щодо вивчення земель і їх реалізація. Правовий метод виявляється при опосередкованому управлінні, коли створюване законодавство і нормативи використання земель змушують суб'єктів земельних відносин приймати потрібні державні рішення.

Економічний метод допускає створення економічних стимулів і показників, що забезпечують реалізацію державної політики в галузі землекористування. Метод економічного управління земельними ресурсами та землекористуванням формується системою заходів економічного впливу, спрямованих на реалізацію земельної політики держави, забезпечення прав землевласників та землекористувачів, встановлення соціально справедливих платежів за землю, економічне стимулювання раціонального та ефективного землекористування, запровадження економічних санкцій за нерациональне використання та погіршення екологічного стану земельних ділянок, на захист земельних угідь від псування та погіршення їх екологічного стану, незаконного захоплення та розбазарювання.

Система економічних регуляторів управління земельними ресурсами включає:

- ◆ земельний податок;
- ◆ орендну плату за землю;
- ◆ ринкову ціну землі;
- ◆ заставну ціну землі;
- ◆ компенсаційні платежі при вилученні земель;
- ◆ компенсаційні виплати під час консервації земель;
- ◆ платежі за підвищення якості землі;
- ◆ штрафні платежі за екологічні збитки;
- ◆ податкове оподаткування при цивільному земельному обороті;
- ◆ плату за право оренди тощо.

Метод землевпорядного проектування є відносно самостійним напрямком з організації раціонального використання та охорони земельних ресурсів. Цей метод особливо актуальний станом на 2021 р. коли земельна реформа є не завершеною.

Усі методи повинні застосовуватися при здійсненні системи управління земельними ресурсами. При виробленні цілей і критеріїв оцінки ефективності управління необхідно з достатньою точністю визначити методи реалізації кожної функції для формування економічно ефективної системи управління земельними ресурсами.

Детальніше про кожен із методів викладено в навчальних посібниках А. М. Третьяка «Землевпорядне проектування» та «Менеджмент у землевпорядкуванні».

Відомо, що без обліку земель [144], який в Україні після 2016 р. детально не ведеться, не можна проводити зонування земель за типами (підтипами) землекористування, планувати ефективне використання землі та інших природних ресурсів та їх оцінку, а відповідно і охороняти їх, як це передбачено Конституцією України і земельним законодавством.

Ще один приклад ефективного управління земельними ресурсами методом землевпорядного проектування. Так в Китаї, де однією з найважливіших функцій міністерства земельних і природних ресурсів, створеного ще в 1998 році, є збір ренти за використання ресурсів, нормативно-правове регулювання та контроль за використанням цих коштів. Ці заходи дозволяють державі використовувати переваги вільного ринку, а суспільству – максимально виключити негативні антисоціальні явища, які процвітають при приватизації земельної ренти. Це для України, де 49% державної та комунальної власності, дуже важливо. Головний земельний документ в Китаї – **генеральний план використання землі**, а за українськими поняттями, це план землеустрою, який складається на всю територію країни і її регіони, всенародно обговорюється, законодавчо стверджується і підлягає обов'язковому виконанню. У ньому проводиться зонування землекористування із зазначенням цільового призначення кожної ділянки і її оцінкою. Всі показники вносяться в єдину земельно-інформаційну систему, куди може вільно звернутися будь-який громадянин або юридична особа. Вибравши необхідний варіант, він направляє запит до владних структур, які в установленний термін зобов'язані

прийняти відповідні рішення. Роль чиновників – всього лише підготувати відповідне рішення. У Китаї працюють близько 200 тис. землевпорядників, з них в сфері послуг 90%, решта за рахунок бюджету [31]. В Україні все навпаки. Потребують перегляду і умови надання земельних ділянок у власність або оренду, як за термінами, так і по порядку оформлення. У країні відсутній чіткий обов'язок органів місцевого самоврядування формувати земельні ділянки з урахуванням комплексного освоєння територій. Бюджетні витрати на це не передбачаються, іноді, мабуть, і спеціально. Мається на увазі весь процес оформлення – від вибору ділянки та прийняття рішення до її внесення у земельний кадастр та реєстрації права.

Земельний капітал – найнадійніше джерело інвестицій. Його розміри в багатьох країнах становлять понад третину валового внутрішнього продукту, а в місцевих бюджетах – більше половини. Чи треба це Україні? Відповідь однозначна: «Треба». Так чому ж він не працює? Адже тільки при будівництві житла земельну фактор становить майже половину його вартості. Чи це не резерв, використовуючи який можна як мінімум в два рази знизити вартість житла і зробити його доступним для більшості громадян. Разом з тим, в Україні одна із великих для країни і громадян проблем – це використання землі під будівництво житла. Тому необхідно щоб держава поставила мету в найближчі роки забезпечити надання комфортабельного і доступного житла всім українським сім'ям які його потребують. Очевидно, що за допомогою точкової забудови цю проблему не вирішити. Потрібно переходити до комплексного освоєння територій, як сільській, так і приміських, що потребує розроблення Комплексних планів просторового розвитку землекористування об'єднаних територіальних громад (ОТГ) [156]. При цьому активніше потрібно розвивати малоповерхове будівництво.

Отже, найважливім напрямом подальшого розвитку систем управління земельними ресурсами та землекористуванням в Україні має бути створення системи методів та інструментів управління на підставі використання світового, особливо європейського, передового досвіду. До того ж Євроінтеграція України потребує впровадження європейських стандартів управління земельними ресурсами. Враховуючи світовий досвід, можна стверджувати, що створення системи методів та інструментів управління в Україні призведе до розв'язання зазначених у попередніх розділах проблем управління земельними ресурсами та землекористуванням.

8.2. Метод регулювання розвитку земельних відносин

8.2.1. Види земельних відносин у системі управління

Регулювання земельних відносин це не тільки один із механізмів а і методів управління земельними ресурсами та землекористуванням, що реалізуються з урахуванням інтересів власників землі та землекористувачів.

Управління володінням і користуванням земельними ресурсами є ключовим елементом у визначенні того, чи можуть люди, громади та інші користувачі отримати

права і пов'язані з ними обов'язки використовувати і контролювати земельні та інші природні ресурси, і якщо так, то яким чином. Багато проблем володіння і користування землею та іншими природними ресурсами виникають через неефективне регулювання, а успіх спроб розв'язати ці проблеми залежить від якості регулювання. Неефективне регулювання негативно впливає на соціальну стабільність, стале використання землі та інших природних ресурсів, інвестиції та економічне зростання.

Враховуючи важливість земельних відносин, Комітетом з всесвітньої продовольчої безпеки (КВПБ) розроблені добровільні керівні принципи відповідального регулювання питань володіння і користування земельними, рибними і лісовими ресурсами в контексті національної продовольчої безпеки [9]. Дані **Керівні принципи спрямовані на:**

1. Поліпшення управління володінням і користуванням (у нашому дослідженні земельними відносинами) шляхом надання напрямних вказівок та інформації з міжнародно-визнаною практиці щодо систем, що відповідають за права користування, управління і контролю над земельними, рибними і лісовими ресурсами.

2. Сприяння вдосконаленню і розробці політичних, правових і організаційних механізмів, що регулюють весь діапазон прав володіння та користування цими ресурсами.

3. Підвищення прозорості та покращення функціонування систем володіння і користування.

4. Зміцнення потенціалу та вдосконалення діяльності закладів і виконавців, судових органів, місцевих органів влади, організацій фермерів і дрібних виробників, рибалок та лісокористувачів, скотарів-кочівників, громад корінних народів та інших громад, громадянського суспільства, приватного сектора, наукових кіл і всіх осіб, зайнятих в сфері регулювання питань володіння і користування (*земельних відносин*), а також на сприяння співробітництву між зазначеними суб'єктами.

Розділ, що присвячений регулюванню питань земельних відносин розглядає їх в контексті врахування прав володіння та користування, оцінки, оподаткування, регульованого територіального планування, вирішення спорів щодо володіння і користування і транскордонних питань. Для України найбільш гострими та не врегульованими питаннями є **облік прав володіння та користування та регулювання територіального планування** [116; 144; 156].

Сучасна теорія земельного адміністрування [309] забезпечує регулювання земельних відносин чотирьох видів (рис. 8.5):

- відносинами власності на землю;
- відносинами оцінки земель, земельних ділянок та землекористування;
- відносинами використання землі (*землекористування*);
- відносинами розвитку (*планування*) землекористування.

У системі у системі управління земельними ресурсами та землекористуванням ці чотири види земельних відносин є взаємозалежними один від одного і взаємодіючими один з одним. До однієї земельної ділянки як об'єкта земельних відносин можуть бути визначені чотири види земельних відносин.

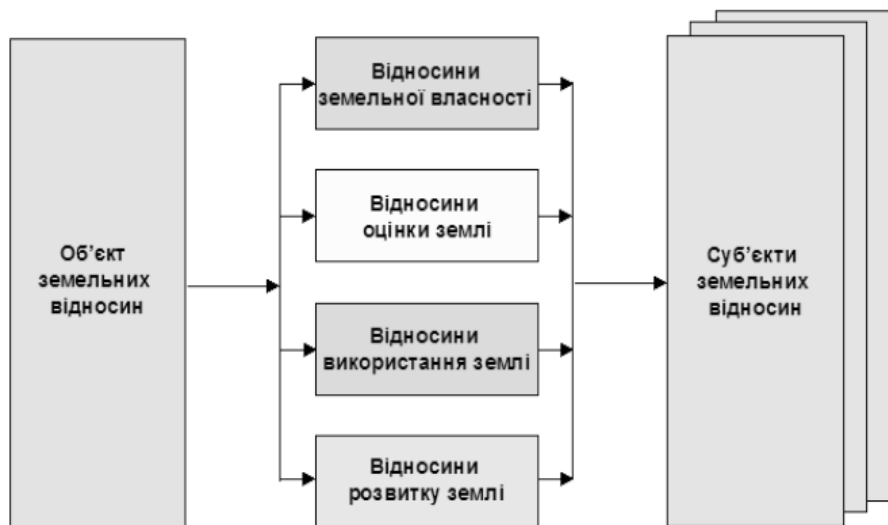


Рисунок 8.5. Види земельних відносин у системі управління земельними ресурсами та землекористуванням

З одним об'єктом земельних відносин можуть бути пов'язані один або кілька суб'єктів земельних відносин через чотири види земельних відносин.

8.2.2. Основні елементи земельних відносин

Розглядаючи теорію земельної ренти як складову економічних відносин між землевласниками і землекористувачами, ми зупинимося на процесах, що відбуваються в галузі розвитку земельних відносин. Сьогодні суб'єктами земельних відносин в країні є, наприклад, виробники сільськогосподарської продукції, зокрема, сільськогосподарські товариства, державні сільськогосподарські підприємства, сільськогосподарські кооперативи та ін., їх об'єднання незалежно від форми власності; фермерські та особисті селянські господарства, індивідуальні підприємці і приватні підсобні господарства громадян, садівників, а також органи виконавчої влади та територіальні громади. Земельний кодекс України ділить суб'єкти земельних відносин на власників земельних ділянок, землекористувачів, орендарів і власників сервітутів. Їх правовий статус засвідчується спеціальними документами – на право власності; постійного користування, а також договорами на право оренди [20].

На рисунку 8.6 приведені основні елементи земельних відносин.

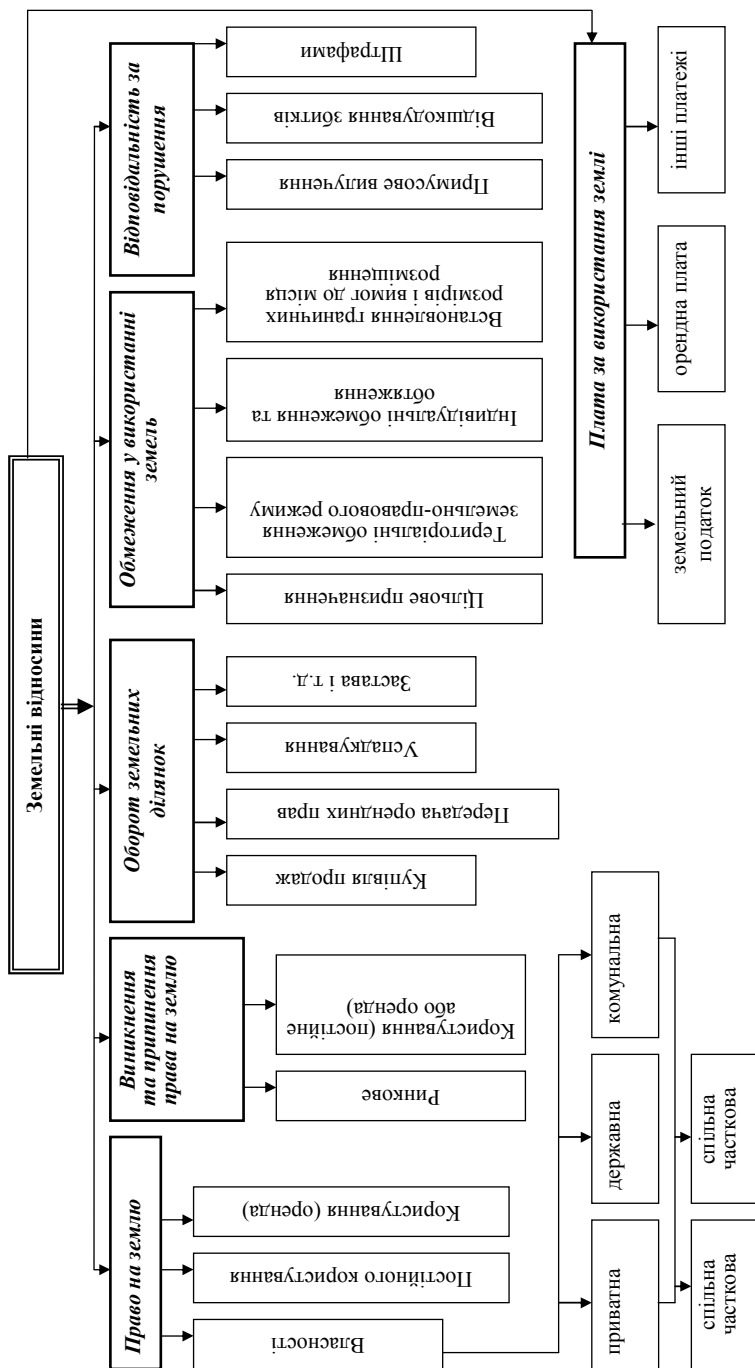


Рисунок 8.6. Логічно-змістова схема основних елементів земельних відносин

8.2.3. Характеристика наповнення видами прав державної та комунальної власності на землю

В управлінні земельними ресурсами та землекористуванням об'єкт управління асоціюється із поняттям власності (property) щодо земельної ділянки як нерухомості. Земельний об'єкт, до якого юридичні права можуть бути приєднані, особливо права власності, називають нерухомим майном, нерухомістю, нерухомою власністю, реальною власністю (real property) [309]. Як було відмічено раніше, в Україні нерухоме майно трактується по іншому ніж в зарубіжних країнах. У цьому зв'язку для земельних відносин ключовим поняттям є земельна ділянка, інші природні ресурси, нерухомі речі, що невіддільні від неї. У більшості країн власником землі вважають особу, чие ім'я зареєстровано в реєстрі як власник у відсутності будь-яких доказів зворотного.

Суб'єктами земельних відносин є особи, наділені чинним законодавством правами та обов'язками, що достатні для участі в тих або інших правовідносинах. Відповідно до Конституції України та Земельного кодексу суб'єктами земельних правовідносин можуть бути: – фізичні особи (громадяни, іноземні громадяни та особи без громадянства); – юридичні особи (засновані громадянами України або юридичними особами України та іноземні); – територіальні громади (реалізують свої правомочності безпосередньо або через органи місцевого самоврядування); – держава (Україна та іноземні держави реалізують свої земельні правомочності через відповідні органи державної влади).

У структурі земельних відносин особливо слід виділити способи, методи та інструменти регулювання земельних відносин. Особливий вид в практиці організації земельних відносин є регулювання, яке спрямоване на те, щоб незалежно від форми власності враховувалися інтереси, наприклад, сільськогосподарських працівників колективних, чи фермерських господарств.

Таким чином, регулювання земельних відносин необхідно розглядати як складну багатогранну проблему, що зачіпає широке коло питань, які потребують вирішення: форми власності і господарювання, ринок землі, рента, податок на землю, управління земельними ресурсами, розмежування земель державної та комунальної власності, а також коштів, що надходять від оренди та обороту земельних ділянок.

Власність на землю та інші природні ресурси у цілому є багатоплановою, а через це і складною соціально-економічною категорією, в якій виокремлюють економічний, екологічний, політичний, правовий, соціальний, сільськогосподарський, містобудівний та інші аспекти [149].

Відносини власності на землю – це санкціонована суспільством сукупність економічних, екологічних, правових, сільськогосподарських, містобудівних та інших відносин, які регулюють порядок отримання фізичними та юридичними особами корисності із земельних благ через систему часткової правомочності. На жаль сьогодні (станом на 2021 р.) визначальними є саме економічні відносини власності, які детермінують їх юридичну форму. А виходячи із парадигми сталого розвитку необхідно

вибудовувати відносини власності на землю та інші природні ресурси на визначальних соціально-економічних та екологічних принципах.

За дослідженнями А.М. Третяка *власність на землю* – це суспільні (земельні) відносини, які в умовах неможливості задоволення всіх потреб у земельних ресурсах як благах, що присвоюються людьми за допомогою будь-якого виду праці, визначають, у чийй зацікавленості, для задоволення чийх потреб зазначені блага присвоюються [116]. Керуючись вказаним формулюванням власності на землю, ним запропоновано логічно-змістову модель методологічної побудови категорії власність на землю (рис. 8.7), сутність якої полягає у відносинах між людьми щодо присвоєння земельних благ.

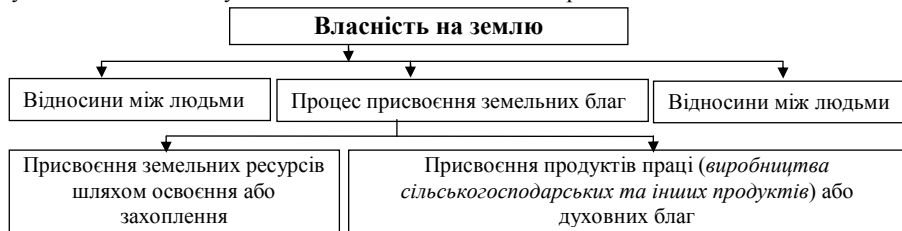


Рисунок 8.7. Логічно-змістова модель методологічної побудови категорії власність на землю [116]

Відповідно в процесі регулювання земельних відносин важливо розуміти напрями присвоєння земельних благ. Так, в умовах приватної власності будь-який економічний агент володіє всім пучком прав власності або ж лише кількома із 17 правомочностей з переліку, визначених для умов України [116]. Наприклад, особа може володіти тільки декількома з перерахованих прав, але не володіти іншими. Деякі права існують тільки в певній комбінації і окремо не мають абсолютно ніякої цінності (правомочність першого без правомочності сьомого і т.д.). Подібні комбінації прав за умови, що ними володіють різні економічні агенти, можуть бути різноманітними. Саме тому важливе регулювання відносин власності на землю та інші природні ресурси, щоб збалансувати наповнення власності необхідними видами прав, що забезпечать найкращу ефективність екологічно раціонального землекористування.

8.2.4. Характеристика видів прав державної та комунальної власності на землю

Державна власність означає, що всім склепінням прав або різними його компонентами володіє винятково держава. Потрібно відзначити, що чим більшою кількістю із 17 правомочностей має держава, тим ближче дана ситуація відноситься до ієрархії. Комунальна власність є самостійною власністю управління, яка здійснює

безпосередньо територіальна громада або створені нею органи. Характеристика державної та комунальної власності на землю за видами прав приведено в табл. 8.1 [28].

Таблиця 8.1. Характеристика наповнення видами прав державної та комунальної власності на землю

Види прав за чинним законодавством	Види прав за авторською пропозицією
Постійне користування	У державній власності
Володіння	Володіння
Користування	Користування
На дохід	На дохід
На управління	На управління
Право на безпеку	Право на безпеку
На економічну безпеку	На екологічну безпеку
-	На іпотеку
-	На розпорядження
-	На зміну цільового призначення

Дуже слабо задіяне регулювання відносин власності на землю суспільної власності. Суспільна власність або вільний доступ породжує таку проблему, як «трагедія громад». З огляду на зазначене О.Ф. Ковалишин пропонує передбачити у суспільній власності наступні види прав (табл. 8.2) [28].

Таблиця 8.2. Характеристика суспільної власності на землю за видами прав

Види прав за чинним законодавством	Види прав за авторською пропозицією
Відсутні у законодавстві	Розпорядження
	Користування*
	Право на оподаткування
	Право на ренту
	Право на безпеку
	На екологічну безпеку

Примітка: * тільки землі громадського користування.

В умовах ринкової економіки України швидко розвиваються корпоративні відносини, особливо у сільському господарстві. В цьому зв'язку О.Ф. Ковалишин виділяє види прав на землю у корпоративній власності (табл. 8.3) [28], а відповідно і необхідно сформулювати інструменти регулювання земельних відносин, що пов'язані із цією власністю.

Таблиця 8.3. Характеристика корпоративної власності на землю за видами прав

Види прав за чинним законодавством	Види прав за авторською пропозицією
Право на розподіл доходу	Право на користування
	Право управління
	Право на дохід
	Право на ренту
	Право на безпеку власності
	Право на екологічну безпеку

8.2.5. Сутність інструментів методу державного та самоврядного регулювання земельних відносин

Також необхідно відзначити, що в економічних та екологічних відносинах, що складаються у процесі природокористування через певну міру відокремлення і одночасного усупільнення, виражається сутність відносин власності на землю й інші природні ресурси. Відокремлення використання природного, в т.ч. земельного, капіталу, що перебуває у державній чи комунальній формі власності, суб'єктами різноманітних форм землекористування сприяє виникненню особливих економічних інтересів в процесі використання землі та інших природних ресурсів. У даній ситуації виникають два варіанти інтересів, які потребують регулювання:

- 1) інтереси відокремленого суб'єкта землекористування збігаються з суспільними інтересами;
- 2) інтереси відокремленого суб'єкта землекористування не збігаються із суспільними інтересами.

На рис. 8.8 приведена логічно-змістовна схема сутності методу та його інструментів державного та самоврядного регулювання земельних відносин. Як видно із рисунку 8.8 метод державного та самоврядного регулювання земельних відносин включає цілу низку інструментів. Важливими інструментами регулювання державою земельних відносин є не тільки економічні але і землевпорядно-правові та організаційно-землевпорядні, для яких базою є територіально-просторове планування розвитку землекористування та зонування земель за типами (підтипами) землекористування [135; 156] землеустрою та землевпорядкування, ведення державного земельного кадастру, регулювання раціонального використання земель та їх охорони.

Коротко розглянемо проблеми державного та самоврядного регулювання земельних відносин. Так, Кабінетом Міністрів України 7 червня 2017 р. була прийнята постанова № 413 «Деякі питання удосконалення управління в сфері використання та охорони земель сільськогосподарського призначення державної власності та розпорядження ними». Проте, рішенням Конституційного Суду № 8-р/2019 від 25.06.2019 вказана Постанова визнана неконституційною, як така, що не відповідає Конституції України [104]. Проте станом на 2021 р. в Україні відсутній стратегічний документ, який би визначав державну земельну політику на перспективу.

Держгеокадастром України оприлюднено проект розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції Державної цільової програми розвитку земельних відносин та національної інфраструктури геопросторових даних в Україні на період до 2030 року» [98].

Враховуючи, що основними принципами державної політики у галузі земельних відносин є:

- забезпечення охорони земель як основного національного багатства Українського народу;



Рисунок 8.8. Логічно-змістовна схема сутності інструментів методу державного та самоврядного регулювання земельних відносин

- нормування і планомірне обмеження впливу господарської діяльності на земельні ресурси;
- поєднання заходів економічного стимулювання та юридичної відповідальності в галузі охорони земель;
- забезпечення рівності права власності на землю громадян, юридичних осіб, територіальних громад та держави, забезпечення гарантій прав на землю.

То вище вказаною концепцією не окреслено необхідні системні напрями щодо розвитку земельних відносин та не визначено *модель земельного устрою (ладу)* [152], який має бути сформований в Україні на перспективу.

Аналіз причин виникнення проблеми та обґрунтування необхідності її розв’язання програмним методом показує, що складна ситуація, яка склалася у сфері земельних

відносин та національної інфраструктури геопросторових даних, спричинена насамперед відсутністю [137; 141; 146; 149; 152; 159; 160; 163]:

- ◆ зваженої системної державної земельної політики щодо формування ринково орієнтованої та еколого-збалансованої моделі земельного устрою (ладу) та землевпорядно-правового механізму реалізації земельних відносин;

- ◆ ефективної системи рентного механізму регулювання земельних відносин та землекористування;

- ◆ послідовної державної політики щодо збалансованого розвитку земельного, природоохоронного, лісового, водного, рекреаційного законодавства, особливо в частині відносин прав власності на землю та інші природні ресурси, фінансування ведення Державного земельного кадастру, здійснення територіального планування розвитку землекористування та землеустрою, охорони земель і ґрунтів, проведення моніторингу земель, формування інвестиційної привабливості землекористування;

- ◆ виваженої державної політики формування і розвитку інфраструктури ринку земель сільськогосподарського призначення;

- ◆ належного фінансування фундаментальної та прикладної землевпорядної науки.

Також основними факторами, що зумовили таку ситуацію, є:

- ігнорування проблеми комплексного підходу організації використання земельних та інших природних ресурсів в розвитку сільських територій у процесі проведення земельної реформи;

- відставання рівня геоінформаційних ресурсів від темпів розвитку і застосування інформаційних і телекомунікаційних технологій та невідповідність існуючих геопросторових даних міжнародним стандартам у сфері географічної інформації/геоматики;

- недостатня інституційна спроможність для обробки всіх міжнародних рекомендацій і директив для створення та використання геопросторових даних та необхідність кадрового оновлення та підвищення професійної підготовки фахівців;

- неналежний рівень координації діяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування із здійснення необхідних заходів з територіального планування розвитку землекористування та міжгалузевої інтеграції геопросторових даних, а також недостатній обсяг фінансування.

Комплексне розв'язання проблеми можливе шляхом розроблення, прийняття та виконання Державної цільової програми розвитку земельних відносин та національної інфраструктури геопросторових даних в Україні на період до 2030 року (далі – Програма).

Метою Програми, повинно бути, визначення та реалізація основних напрямів державної політики, спрямованих на удосконалення земельного устрою (ладу), в тому числі земельних відносин, а також забезпечення сприятливих умов для збалансованого розвитку ринково-орієнтованого та екологобезпечного землекористування міських і сільських територій, сприяння розв'язанню соціальних проблем села та формування

інфраструктури земельного ринку і інвестиційно-привабливого сільськогосподарського і рекреаційного землекористування, збереження природних цінностей ландшафтів.

Проблеми державного та самоврядного регулювання земельних відносин пропонується розв'язати шляхом [158]:

1) визначення моделі економічно та соціально орієнтованого і екологічнобезпечного земельного устрою (ладу) України та її регіонів;

2) визначення пріоритету розвитку землевпорядного територіального планування інвестиційно-привабливого і екологічнобезпечного землекористування, особливо сільських територій, в процесі зонування земель за категоріями та типами (підтипами) землекористування із врахуванням придатності земель і цінності інших природних ресурсів;

3) удосконалення системи прав власності на землю, особливо державної та комунальної, законодавче введення у земельні відносини суспільної (*власність українського народу*) та корпоративної власності на землю в процесі розроблення нової концепції земельного законодавства;

4) розроблення Стратегії розвитку відносин власності на землю та інші природні ресурси, що забезпечить управління власністю на національному, регіональному та місцевому рівнях та удосконалення інструментарію приватизації, банкрутства, антимонопольного, землевпорядного, містобудівного регулювання земельних відносин;

5) забезпечення розроблення та прийняття законів України «Про управління землекористуванням державної і комунальної власності», «Про зонування земель» «Про рекреаційне землекористування», «Про землекористування науки та освіти», «Про садівництво громадян» та оновлення (*удосконалення*) законів України «Про землеустрій», «Про екологічну мережу України», «Про охорону земель», «Про оцінку земель», «Про державний контроль за використанням та охороною земель» та інших, що пов'язані із формуванням і регулюванням земельних відносин;

6) забезпечення створення системи гарантування прав власності на землю та інфраструктури земельного ринку;

7) визначення регіональних моделей структури форм сільськогосподарського землекористування (землегосподарювання) із врахуванням природно-економічних та соціальних умов регіонів;

8) завершення землевпорядного формування екологічної мережі на місцевому рівні як екологічного каркасу території України;

9) забезпечення обов'язкового здійснення землеустрою та землевпорядкування землеволодінь і землекористування для формування і державної реєстрації обмежень у використанні земель;

10) забезпечення здійснення класифікації еколого-економічної придатності сільськогосподарських земель для вирощування основних культур в розрізі регіонів України;

11) визначення організаційного, економічного та землевпорядного механізму введення вартості прав на землю в економіку землекористування, особливо права управління сільськогосподарським землекористуванням;

12) удосконалення підходів до нормативної грошової оцінки земель та земельних ділянок на рентних засадах та введення у земельні відносини екологічної антиренти;

13) відновлення кількісного та якісного обліку земель, землеволодінь та землекористувань у складі державного земельного кадастру;

14) забезпечення створення системи оцінки та бухгалтерського обліку балансової вартості землекористування для всіх форм господарювання;

15) створення національної інфраструктури геопросторових даних, що дозволить значно покращити систему державного управління та використання природних ресурсів, а відтак сприятиме прозорому функціонуванню ринку сільськогосподарських земель;

16) розвитку системи стандартизації у сфері землеустрою, охорони земель, державного земельного кадастру, оцінки земельних ділянок, а також мережі геопорталів, створення метаданих та каталогів метаданих;

17) створення механізмів забезпечення реалізації та відповідності Рамковій програмі інтегрованої геопросторової інформації (Integrated Geospatial Information Framework), розробленої ООН та Світовим Банком;

18) фінансового та інвестиційного забезпечення заходів, передбачених Програмою;

19) наукового та освітнього забезпечення.

8.2.6. Види прав в системі відносин власників земельних ділянок, орендарів та їх корпоративного об'єднання

Найбільш проблемним станом на 2021 р. є регулювання земельних відносин в сільському господарстві між власниками земельних часток (паїв), які є орендодавцями та фактичними землекористувачами (агрохолдингами). В теперішніх умовах ведення агробізнесу основними учасниками є власники земельних часток (паїв), які виступають орендодавцями своїх земельних часток орендарям, новоствореним формам господарювання – приватним аграрним підприємствам, товариствам з обмеженою відповідальністю, акціонерним товариствам тощо, які на корпоративних правах об'єдналися в агрохолдингові компанії, уклавши корпоративний договір. Оскільки відомості про зміст і структуру корпоративного договору не є загальнодоступними, останні власники земельних часток (паїв) земель сільськогосподарського призначення, котрі виступають основним засобом і предметом праці в сільському господарстві, можуть бути навіть не повідомлені про зміну контрагента юридичної особи.

Економічні земельно-орендні відносини між власниками земельних часток-паїв (орендодавцями) та їх орендарями укладаються на основі закону «Про оренду землі» та договору про оренду. Договором визначаються окремі права для орендодавця та орендаря, які не суперечать законодавству. Разом з тим, у їх відносинах відсутні

механізми регулювання таких економічних і екологічних відносин прав власності (рис. 8.9), як право на управління, на безпеку землекористування тощо.

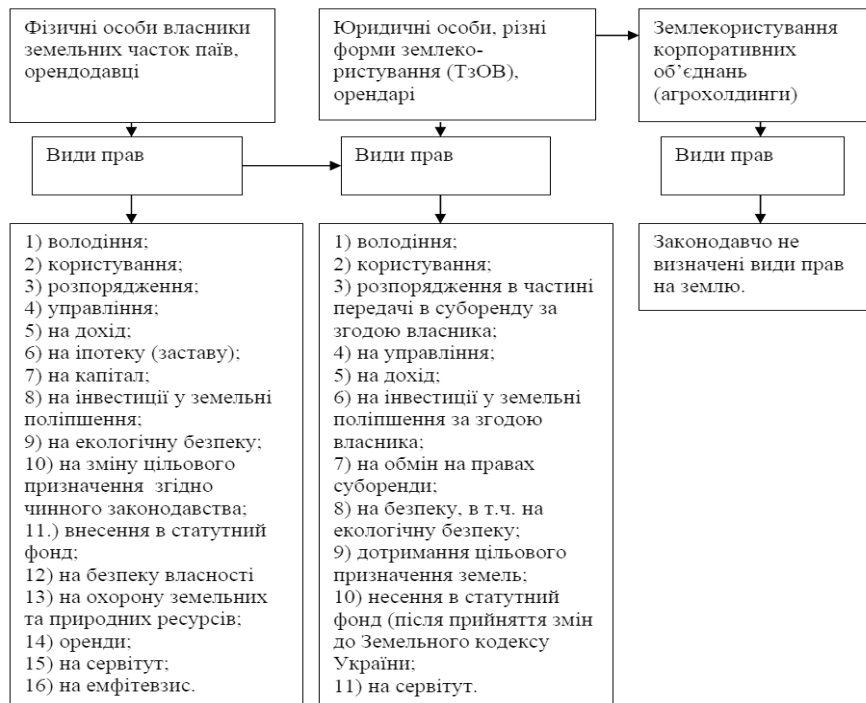


Рисунок 8.9. Види прав в системі відносин власників земельних ділянок, орендарів та їх корпоративного об'єднання [28]

Зокрема, важливим є виокремлення у корпоративному договорі прав щодо використання земельних ділянок власників земельних часток пайів. Вони передані в оренду товариствам з обмеженою відповідальністю, які є засновниками корпорації, але не є власниками земельних ділянок. Відповідно до цього вони не можуть вноситися в статутний капітал, і, відповідно, не є предметом корпоративних відносин. Під час використання земель важливим є збереження сільськогосподарських угідь як національного багатства і основного засобу виробництва та визначення окремих видів прав, які функціонують у системі землекористування корпорації.

На рисунок 8.10 приведено пропозиції щодо видів прав у системі відносин власників земельних ділянок, їх орендарів та корпоративного об'єднання, **які підлягають регулюванню**. Власники земельних ділянок земельних часток пайів, маючи їх у власності, наділені **16 видами прав**, які частково передаються товариствам з обмеженою відповідальністю в частині:

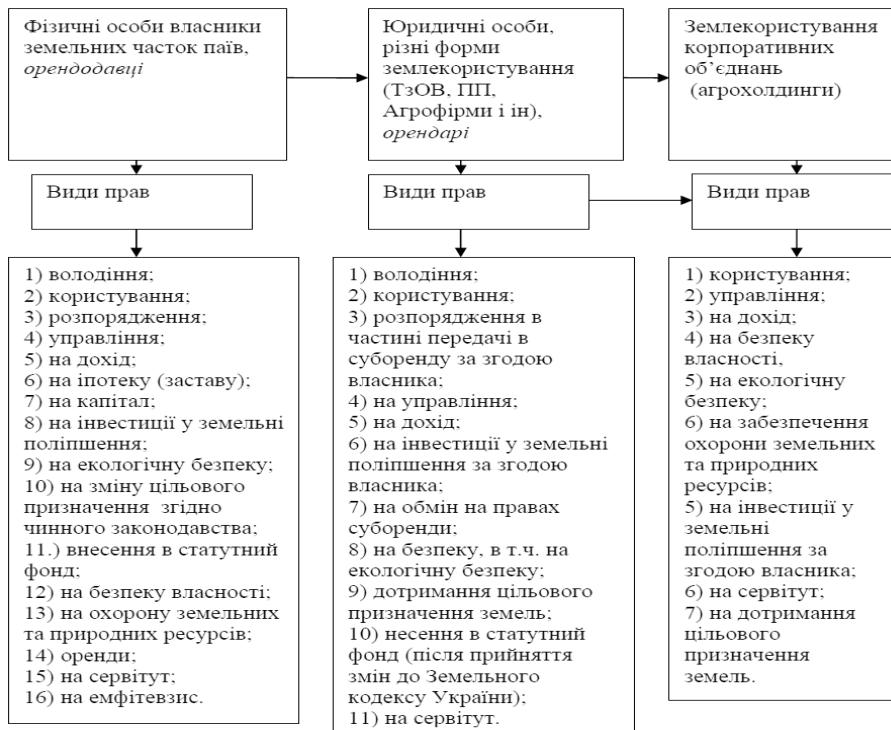


Рисунок 8.10. Пропозиції щодо видів прав у системі відносин власників земельних ділянок, їх орендарів та корпоративного об'єднання [28]

- володіння; користування; розпорядження в частині передачі в суборенду за згодою власника;
- управління;
- одержання доходу;
- інвестицій у земельні поліпшення за згодою власника;
- обміну на правах суборенди;
- на безпеку, в т.ч. на екологічну безпеку;
- дотримання цільового призначення земель.

У корпоративному договорі передбачається передати права в частині користування, управління, на одержання доходу, безпеки, в т.ч. на екологічну безпеку, інвестиції у земельні поліпшення, дотримання цільового призначення земель.

Право на управління в корпоративних відносинах в процесі землекористування передбачає визначення обов'язків щодо:

- дотримання вимог еколого-безпечного використання земель та інших природних ресурсів щодо забруднення радіоактивними і хімічними речовинами,

відходами, стічними водами, захисту її від водної та вітрової ерозії, поліпшення корисних властивостей землі;

► здійснення земельних поліпшень щодо відновлення та підвищення родючості ґрунтів (зокрема введення сівозмін), землевпорядного та інженерного облаштування землекористування, різних видів меліорації;

► дотримання цільового призначення земельної ділянки, ландшафту;

► відшкодування збитків і нанесеної шкоди якості земель та інших природних ресурсів;

► розподілу доходу залежно від величини земельної та екологічної ренти І та ренти ІІ.

Відображення видів прав у корпоративних договорах дозволять зберегти права власників земельних ділянок та розробити механізми контролю за їх використанням.

Розглянемо ще *одну важливу проблему державного регулювання земельних відносин*. Так, з 01.07.2021 р. запущений в Україні процес купівлі-продажу земельних ділянок власників земельних часток (паїв), на який раніше функціонував мораторій [75].

8.2.7. Негативні соціально-економічні наслідки ринкового обороту земельних ділянок та прав на них

Негативні соціально-економічні наслідки ринкового обороту земельних ділянок власників земельних часток (паїв) та прав на них, що впливають на процес державного регулювання земельних відносин представлені в таблиці 8.4.

Таблиця 8.4. Негативні соціально-економічні наслідки ринкового обороту земельних ділянок та прав на них [28]

№ п/п	Назва	Причини виникнення і способи усунення
1	Утворення сучасних латифундій (агрохолдингів), заснованих на акціованні	Відсутність державного контролю за обігом земель сільськогосподарського призначення. В даному контексті ефективна законодавчо-затверджена система економіко-правових обмежень щодо регламентування розміру землекористування
2	Спекулятивні операції, пов'язані із короткотерміною купівлею сільськогосподарських земель в цілях подальшого перепродажу	Відсутність цивілізованого ринково-орієнтованого середовища і вартісний дисбаланс на земельні ресурси виступають причинно-наслідковим механізмом не виробничого придбання земель. Ефективні превентивні процедури, пов'язані із підвищенням оподаткування короткотермінового володіння земельними ділянками
3	Нецільове використання, а в багатьох випадках не використання сільськогосподарських угідь, особливо сінокосів, пасовищ, садів	Значна частина земельних ділянок власників земельних часток (паїв), що розміщена на малопродуктивних ґрунтах, не використовується як засіб виробництва. Захист сільськогосподарських угідь, шляхом законодавчо-землевпорядних дій, зокрема,

		введення ефективно функціонуючої системи зонування земель за типами (підтипами) та їх придатністю
4	Реалізація власниками земельних часток (паїв) прав на земельні блага за дуже низькою ціною	В даний час переважає задача сільгоспугідь в оренду. Орендна плата виступає в ролі пріоритетного еквіваленту земельних благ в умовах становлення національного земельного ринку
5	Відсутність належної облікової системи землекористування	Відмова від системи обліку за формою 6-зем та перехід до нових форм 11-, 12-, 15- та 16-зем
6	Незавершеність внесення відомостей про земельні ділянки у Поземельні книги	Через спорадичний підхід до узаконення прав власності наповнення відомостей Поземельної книги відбувається за мірою реєстрації земельних ділянок
7	Не достатнє інформаційне забезпечення про землекористування та землепорядне облаштування	Відсутня законодавча база формування землекористування різних форм господарювання та їх облаштування. Розробка методів багатокритеріальної оцінки та вдосконалення процедури її інформаційного забезпечення
8	Недосконалість методологічних підходів щодо оцінки земель	Відсутність належного інформаційного забезпечення землекористування для приведення об'єктивної оцінки землі
9	Не проведено розмежування земель державної та комунальної власності	Не реалізовано положення закону про розмежування земель державної та комунальної власності
10	Відсутність обліку територіальних обмежень у системі державного земельного кадастру	Не сформовано границі територіальних обмежень під час використання земель й інших
11	Відсутність законодавчих норм формування сільськогосподарських підприємств, в тому числі агрохолдингів	Відсутність нормативно-законодавчого забезпечення формування землепорядної документації меж землекористувань з обґрунтуванням заходів щодо їх використання

Особливості формування землекористування в умовах ринкової економіки пов'язані з його багатофункціональністю використання та інвестиційною привабливістю. До них зокрема, слід віднести [28]:

- ❖ неоднорідність землекористування. Даний фактор встановлює істотну диференціацію у доходах, що отримують від функціонування різних об'єктів землекористування як нерухомості одного типу, навіть в межах однієї місцевості;

- ❖ захищеність доходів від інфляції. Землекористування як нерухомість у більшій мірі, ніж фінансові активи, є захищене від інфляції завдяки орендній платі або ціні об'єкта. Інфляція переноситься в дохід, вони зростають разом з інфляцією;

- ❖ високі трансакційні затрати. Правочини щодо нерухомості потребують високих трансакційних (операційних) затрат, пов'язаними з пошуком інформації, веденням переговорів та укладанням контрактів, специфікації і захисту прав власності тощо;

- ❖ низька кореляція доходів від землекористування з доходами від фінансових активів. Відносна незалежність доходів від землекористування, порівняно з доходами від фінансових активів, робить його певним чином арбітром для кейсів фінансових активів;

❖ особливості ціноутворення. Ціни на фондовому ринку напряму залежать від останніх договорів із цінними паперами, насамперед корпоративними. Ціноутворення на земельному ринку – результат останнього продажу і переговорів між учасниками договору. Звідси ціноутворення на ринку цінних паперів більш динамічне, ніж на земельному ринку, а коливання цін відбувається частіше;

❖ збереження інвестованих коштів власником чи землекористувачем. Землекористування надає власнику чи землекористувачу більше гарантій збереження інвестованих коштів [149].

8.3. Метод адміністрування екологічно раціонального землекористування

8.3.1. Поняття та сутність адміністрування землекористування

Адміністрування землекористування є новим методом в системі управління земельними ресурсами та землекористуванням. *«Адміністрування землекористування»* – це процеси, пов’язані із землею власністю, вартістю землекористування, використанням землі і розвитком землекористування, які здійснюються державою шляхом використання установ суспільного або приватного сектора. Політика сталого розвитку вимагає, щоб ці чотири функції були інтегровані» [309].

Тенденції розвитку земельних відносин та системи землекористування в світовій практиці показують, що їм приділяється підвищена увага з боку різних структур, організацій, розробників і дослідників цієї предметної області. Просуванню і поліпшенню адміністрування землекористування сприяє діяльність Європейської економічної комісії в Організації Об’єднаних Націй (CEK ООН – United Nations Economic Commission for Europe, UNECE). Під егідою UNECE діє «Робоча група із земельного адміністрування» (Working Party on Land Administration – WPLA UNECE LADM) [177].

1 листопада 2012 року базова модель земельного адміністрування «LADM» отримала статус міжнародного стандарту ISO 19152: 2012 «Чи Geographic information – Land Administration Domain Model (LADM)» (ISO 19152: 2012 «Чи Географічна інформація – Модель предметної області для управління нерухомістю» [228]. Базова модель земельного адміністрування (LADM) є загальним стандартом для систем земельного адміністрування. Він охоплює основні інформаційні компоненти земельного адміністрування, в тому числі щодо водних об’єктів, а також об’єктів, розташованих вище і нижче земної поверхні. Стандарт пропонує абстрактну, концептуальну модель з чотирьох модулів: правовласники (фізичні та юридичні особи); основні адміністративні одиниці, права, обов’язки і обмеження; просторові одиниці (земельні ділянки, правовий простір будівель і інженерних мереж; опис е просторових одиниць (геометрія, топологія). LADM визначає термінологію для земельного адміністрування на основі різних національних і міжнародних систем, яка є найбільш простий в застосуванні і

дозволяє виробляти загальний опис різних формальних або неформальних практик і процедур в різних юрисдикціях. Крім того, стандарт забезпечує основу для національних і регіональних систем земельного адміністрування, а також дозволяє інтегрувати інформацію з різних джерел в необхідному форматі. Отже, для запровадження в Україні адміністрування землекористування є базові засади.

Адміністрування землекористування охоплює проблемну область, яка однозначно являє системну тріаду: об'єкт – процес землекористування – суб'єкти. Тріада являє собою загальний патерн і базову структуру проблемної області адміністрування землекористування. Вона визначає єдність трьох роздільних членів/частин: об'єкт землекористування, процес землекористування, суб'єкти землекористування (рис. 8.11).

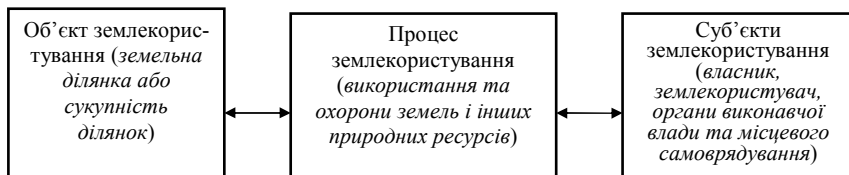


Рисунок 8.11. Тріада проблемної області адміністрування землекористування

Ці окремі частини взаємозалежні. Їхні системні зв'язки визначаються при взаємодії частин усередині цілого – тріади предметної області адміністрування землекористування. Подання проблемної області адміністрування землекористування як тріади є основою формулювання вихідних ключових постулатів для побудови ефективної системи адміністрування землекористування:

- ◆ розуміння проблемної області адміністрування землекористування як цілого;
- ◆ розуміння взаємозалежності та взаємозв'язку всіх частин проблемної області адміністрування землекористування;
- ◆ чітке однозначне визначення сенсу, змісту і охоплення компонентів проблемної області адміністрування землекористування.

В адмініструванні землекористування [309] режим землекористування встановлюються в результаті виконання чотирьох основних функцій:

- раціоналізація володіння земельною ділянкою або їх сукупністю;
- оцінювання стану та змін землекористування;
- соціалізація, екологізація, капіталізація та інституціоналізація використання і охорони земель і інших природних ресурсів;
- оптимізація розвитку (територіально-просторове планування) землекористування.

Ключовою умовою парадигми екологічно раціонального управління є те, що чотири функції системи адміністрування землекористування розглядаються виключно у взаємодії (рис. 8.12).

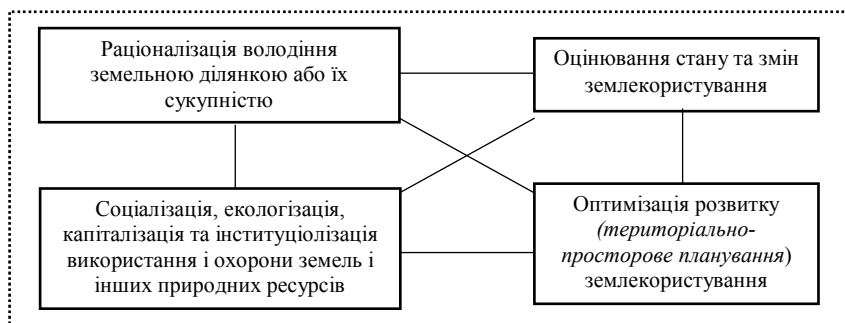


Рисунок 8.12. Логічно-змістовна схема взаємозв'язку функцій адміністрування землекористування

Політика сталого розвитку вимагає, щоб чотири функції адміністрування землекористування були стратегічно інтегрованими. Це досягається у чотири основні способи:

- 1) в теорії ці функції розглядають як чотири частини єдиного цілого, а не як незалежні діяльності. Це означає, що кожна функція не є самоціллю, але всі чотири разом є засобом для сприяння сталому розвитку;
- 2) процеси, які використовують для реалізації функцій, повинні спрямовуватись на сталий розвиток;
- 3) інформація та результати, породжені процесами, повинні бути взаємно поділеними і мати широкий доступ;
- 4) всі функції мають бути побудовані на ядрі кадастрових знань [177].

Огляд головних визначень адміністрування землекористування та сфери його застосування наведено в таблиці 8.5.

Таблиця 8.5. Визначення адміністрування землекористування та сфери його застосування

Документ / автор, (рік)	Визначення	Сфера застосування
Європейська економічна комісія ООН (1996)	Адміністрування землекористування розглядається як процес ефективного управління інформацією про землю, її використання [238, с. 3]	Управління інформацією
Басортська декларація (1999)	Процес запису, реєстрації і надання (розповсюдження) інформації про право власності на землю, її вартість та використання, а також пов'язаних із нею ресурсів [288, с. 22]	Управління інформацією
Дейл П., Маклафлін Д. (1999)	Діяльність державного сектору, що вимагає підтримку відчуження, розвитку, використання, оцінки та передачі земель [191, с. 10]	Державне управління
Продовольча та сільськогосподарська організації ООН (2002)	Включає в себе адміністрування прав на землю, регулювання землекористування, а також оцінку землі і оподаткування. Адміністрування землекористування повинно здійснюватись через державну установу [243, с. 46]	Державне управління
Маракеська декларація з покращення взаємозв'язку між міськими та сільськими територіями (2004)	Система адміністрування землекористування як засіб обслуговування потреб суспільства як з боку держави, так і громадянина [248, с. 16]	Надання послуг

УПРАВЛІННЯ ЗЕМЕЛЬНИМИ РЕСУРСАМИ ТА ЗЕМЛЕКОРИСТУВАННЯМ

Документ / автор, (рік)	Визначення	Сфера застосування
Європейська економічна комісія ООН (2005)	Адміністрування землекористування включає запис і поширення інформації про право власності, вартість та використанні землі [239, с. 4]	Надання послуг
Міжнародна федерація землевпорядників, Продовольча та сільськогосподарська організація ООН (2008)	Адміністрування землекористування охоплює цілий ряд функціональних областей по відношенню до регулювання, володіння і користування землею. Включає в себе цілий ряд систем і процесів для адміністрування земельних прав, оцінки землі і оподаткування стосовно існуючого та майбутнього землекористування. Система адміністрування землекористування визначає соціальні, правові, економічні та технічні параметри, в рамках яких земельні менеджери і адміністратори повинні діяти [205, с. 5]	Регламентування
Міжнародна федерація землевпорядників (2009)	Адміністрування землекористування стосується управління відносинами між людьми, політикою і простором для підтримки сталого розвитку та глобального порядку денного визначеного цілями розвитку тисячоліття [242, с. 11]	Досягнення сталого розвитку
Африканська економічна комісія ООН (2010)	Адміністрування землекористування – структура і процеси для визначення, архівування і надання прав на землю, а також системи, через які здійснюється загальний нагляд за менеджментом земельного сектору [214, с. 10]	Контроль та нагляд
Вільямсон І., Енемарк С., Воллас Д., Раджабіфард А. (2010).	Адміністрування землекористування – це процеси, що здійснюються урядом, шляхом використання агентств державного або приватного сектору, що пов'язані з земельною власністю, вартістю землі, її використання та розвитку [309, с. 453]	Державне управління
Ханойська декларація з відведення земель у країнах, що розвиваються (2010)	Система адміністрування землекористування повинна управляти процесами надання земель для особливих потреб, розвитку приватного сектору і зміни режиму землекористування у відповідь на мінливі соціальні та економічні вимоги [222, с. 5]	Управління земельними процесами
Міжнародний банк реконструкції та розвитку (Світовий банк) (2013)	Система адміністрування землекористування – це інфраструктура для реалізації земельної політики і стратегії управління землекористування з метою забезпечення сталого розвитку. Інфраструктура включає в себе інституційне середовище, нормативно-правову базу, процеси, стандарти, інформацію про землю, менеджмент і поширення систем та технологій необхідних для підтримки розподілу земель, ринку та оцінки земель, контролю за їх використанням та управління земельними інтересами [215, с. 188]	Управління землекористуванням та земельними інтересами
Світовий банк та Міжнародна федерація землевпорядників (2014)	Система адміністрування землекористування повинна розроблятися для задоволення потреб людей та їхніх відносин щодо використання землі, підтримувати гарантування власності, сталого управління (менеджмент) землекористування та природних ресурсів [204, с. 6]	Стале управління (менеджмент) землекористування
Курильців Р.М. (2016)	Система адміністрування землекористування складається із двох взаємопов'язаних підсистем: - управлінської як важливого інструменту імплементації земельної політики та стратегії управління землекористуванням та природних ресурсів в рамках побудови інтегрованої управлінської системи; - інформаційної, що охоплює земельно-інформаційні системи, інфраструктуру геопросторових даних та систему електронного управління [40, с. 229]	Управління землекористуванням та земельною інформацією

8.3.2. Місце адміністрування землекористування в управлінському контексті

Усвідомлення потреб суспільства і їх задоволення визначає важливість адміністрування землекористування для забезпечення економічного розвитку, продовольчої безпеки, ефективності управління, надання адміністративних послуг, гарантування власності на землю, планування використання земель, соціальної справедливості та рівності, а також досягнення сталого розвитку (табл. 8.6).

Таблиця 8.6. Роль адміністрування землекористування у задоволенні потреб суспільства [40]

Потреби суспільства	Основні аспекти
Економічний розвиток	• Економічне зростання Ефективне адміністрування землекористування має вирішальне значення для <i>економічного зростання</i>, забезпечення продовольчої безпеки і боротьби з бідністю [180, с. 5]. • Стимулювання економічного розвитку Система адміністрування землекористування забезпечує базову інфраструктуру для реалізації земельної політики та стратегії управління землекористуванням щодо безпеки земельної власності, забезпечення соціальної справедливості, <i>стимулювання економічного зростання</i> і захисту навколишнього середовища [241]. • Доступ до ринку земель та економічний розвиток [193; 194] • Розвиток та моніторинг ринку земель [192; 238, с. 7] • Доступ до землі та безпека кредитів [191; 238, с. 7] • Оподаткування та оцінка землі [238, с. 7; 243, с. 12]
Продовольча безпека	• Продовольча безпека Ефективне адміністрування землекористування має вирішальне значення для економічного зростання, <i>забезпечення продовольчої безпеки</i> і боротьби з бідністю [180, с. 5]. • Інформація для прийняття рішень щодо продовольчої безпеки Адміністрування землекористування виступає як засіб забезпечення інформацією щодо використання земель та власності на землю для осіб, які приймають рішення щодо забезпечення продовольчої безпеки [181]
Ефективне управління	• Ефективне управління 1. Комплексна інформація про землю є основою для ефективного управління [288, с. 9]. 2. Невизначеність прав на землю підриває цілі ефективного управління [240]. • Транспарентність [303] • Вирішення земельних спорів [238, с. 7]
Надання послуг	• Надання послуг Надання інформації про права на землю та земельно-адміністративні послуги [191, с. 74] • Доступ до просторових даних [281] • Е-управління [271]
Добробут людства	• Подолання бідності Ефективне адміністрування землекористування має вирішальне значення для економічного зростання, забезпечення продовольчої безпеки і <i>боротьби з бідністю</i> [180, с. 5]
Гарантування права власності та безпеки володіння	• Гарантування власності на землю 1. Інституційний та організаційний розвиток ефективно функціонуючої системи адміністрування землекористування забезпечує гарантування власності на землю, що є вкрай важливим для подальшого економічного розвитку [227, с. 5]. 2. Ефективне і транспарентне адміністрування землекористування відіграє важливу роль в забезпеченні гарантій власності міського і сільського населення [285]. • Гарантування безпеки володіння Система адміністрування землекористування забезпечує базову інфраструктуру для реалізації земельної політики та стратегії управління землекористуванням щодо <i>безпеки земельної власності</i>, забезпечення соціальної справедливості, стимулювання економічного зростання і захисту навколишнього середовища [241]. • Формалізація прав власності [191]

Потреби суспільства	Основні аспекти
Соціальна справедливість і гендерна рівність	• Соціальна справедливість Система адміністрування землекористування забезпечує базову інфраструктуру для реалізації земельної політики та стратегії управління землекористуванням щодо безпеки земельної власності, <i>забезпечення соціальної справедливості</i>, стимулювання економічного зростання і захисту навколишнього середовища [241]. • Гендерна рівність Найбільш значущим соціальним завданням для системи адміністрування землекористування є гендерна рівність [310, с. 20].
Охорона навколишнього середовища	• Охорона навколишнього середовища Від способу адміністрування землекористування залежить ефект досягнення соціальної справедливості, економічного зростання, і <i>охорони навколишнього середовища</i> [309] • Моніторинг впливу планування землекористування на навколишнє середовище Дані системи адміністрування землекористування можуть бути використані для моніторингу впливу планування землекористування на навколишнє середовище [239, с. 52]
Сталий розвиток	• Досягнення сталого розвитку 1. Одним з фундаментальних завдань ефективного адміністрування землекористування є забезпечення сталого розвитку [191]. 2. Усі уряди пов'язані з адміністрування землекористування зобов'язані забезпечити його сталість та сприяти економічному розвитку [239, с. 17]

Інформація, наведена в таблиці 8.6, не є вичерпною, однак яскраво характеризує важливість системи адміністрування для досягнення суспільних потреб сьогодення. Для нас, найбільш важливими є два напрями; *ефективне управління та сталий розвиток землекористування*. З огляду на сказане варто розглянути запропоновану Дейлом та Маклафліном модель адміністрування землекористування та її місце в управлінській системі (рис. 8.13).



Рис. 8.13. Місце адміністрування землекористування в управлінському контексті [191]

Як видно з рисунку 8.13, підсистема адміністрування землекористування являється основою формуючим елементом системи управління земельними ресурсами та землекористуванням, серед *функцій* якої є здійснення землеустрою, реєстрація та оцінка земель, контроль за використанням земель, а також попередження вчинення ними неправомірних дій в процесі управління землекористуванням щодо використання наявних ресурсів.

Такий підхід сприятиме формуванню нової управлінської парадигми, в якій системі адміністрування землекористування відводиться провідна роль у побудові системи управління земельними ресурсами та землекористуванням (рис. 8.14).



Рисунок 8.14. Парадигма управління земельними ресурсами та землекористуванням [41]

Коректна побудова компонентів управлінської системи дасть змогу імплементувати національну земельну політику, а взаємозв'язок її елементів сприятиме сталому розвитку [41].

8.3.3. Модель системи адміністрування землекористування

Загалом система адміністрування землекористування функціонує в рамках прийнятої земельної політики, яка визначає регуляторно-правові відносини використання землі (рис. 8.15). Також, вона діє в інституційних рамках, які визначають мандат та обов'язки різних установ та організацій [206]. Як бачимо з рисунку 8.15, перспективна модель системи адміністрування землекористування повинна забезпечити функціонування ефективного земельного ринку і управління земельними ресурсами та землекористуванням, що сприятиме сталому економічному, соціальному та екологічному розвитку.



Рисунок 8.15. Перспективне бачення системи адміністрування землекористування [206]

Отже, сучасна система адміністрування землекористування забезпечує потрібну інфраструктуру та сприяє інтеграції процесів, пов'язаних із земельною власністю (гарантування та передача прав на землю і природні ресурси), вартістю землі (оцінка та оподаткування землі і іншої нерухомості), використання землі (планування розвитку землекористування та контроль за використанням землі і природних ресурсів) та землеустрою (схеми та проекти використання земель) [202].

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

- ♦ розподіл прав на землю, визначення меж земельних ділянок, перехід прав від однієї сторони до іншої через продаж, оренду, позику, дарування та успадкування, а також розв'язання спорів, що виникають з цього приводу;
- ♦ контроль за використанням земель, планування землекористування та забезпечення його виконання, розв'язання конфліктних ситуацій;
- ♦ оцінку земель, шляхом збору поступлень від оцінки її вартості та оподатковування, а також розв'язання суперечок з цього приводу [243].

З огляду на це, Дейл та Маклафлін виділяють такі функції [191]:

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

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

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

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

8.3.4. Принципи адміністрування землекористування

Для створення ефективної системи адміністрування землекористування потрібно керуватися такими принципами (таблиця 8.7), які дають змогу імплементувати сучасний підхід до теорії адміністрування землекористування.

Таблиця 8.7. Принципи адміністрування землекористування *

Система адміністрування землекористування	Система адміністрування землекористування забезпечує інфраструктуру для здійснення земельної політики й стратегії управління землекористуванням на підтримку сталого розвитку. Інфраструктура містить у собі інституціональні механізми, правові основи, процеси, стандарти, інформацію про землю, системи управління й поширення даних, технології необхідні для виділення землі, ринку нерухомості, оцінки нерухомості, контролю над використанням земель та розвитку інтересів в сфері землекористування.
Парадигма земельного управління	Парадигма земельного менеджменту забезпечує концептуальну основу для розуміння й застосування інновацій в системі адміністрування землекористуванням. Чотири функції системи адміністрування землекористування лежать в основі функціонування ефективного земельного ринку й ефективного управління землекористуванням. «Земля» охоплює природне й антропогенне середовища, включаючи земельні, водні та інші природні ресурси.
Користувачі та організації	Система адміністрування землекористування поєднує користувачів в унікальне соціально-інституціональне середовище. Вона включає ефективне управління, нарощування потенціалу земельних ресурсів, інституціональний розвиток територій і їх економіки, соціальну взаємодію, націленість на інтереси користувачів, а не провайдерів. Система адміністрування землекористування повинна організовуватися для кращого задоволення потреб користувачів (громадян, держави, бізнесу). Її сутністю є співпраця з суспільством та шляхи взаємодії людей та процесу землекористування. Це повинно бути досягнуто шляхом ефективного управління через прийняття рішень та їх реалізацію. Це вимагає наділення необхідними повноваженнями осіб, організацій та широкої участі громадськості для виконання своїх функцій ефективно, результативно та на сталій основі.

Обмеження у використанні земель та обов'язки	Система адміністрування землекористування є основою для концептуалізації прав, обмежень і обов'язків пов'язаних із земельною політикою, місцем розташування й людиною. Права й обмеження прав пов'язані із правовим режимом використання та охорони земель і інших природних ресурсів, а обов'язки більшою мірою пов'язані із соціальними, етичними зобов'язаннями або ставляться до вимог екологічного характеру. Вони повинні бути розроблені з урахуванням індивідуальних потреб відповідної території й збалансовані між різними рівнями влади, від місцевого до національного.
Динамічність	Динамізм системи адміністрування землекористування має чотири напрямки. Перший пов'язаний з постійною еволюцією земельних відносин, яка обумовлюється соціально-економічними й екологічними факторами. Другим фактором, який впливає на архітектуру системи, є вплив глобалізації та інформаційних технологій. Третій напрямком пов'язаний з динамічним характером інформації усередині самої системи адміністрування землекористування (зміна форм власності, меж земельних ділянок, цільового призначення, даних про оцінку землі й ін). У четвертих, зміни стосуються напрямків використання інформації про землю.
Земельний кадастр	Земельний кадастр є основою будь-якої системи адміністрування землекористування, забезпечуючи просторову цілісність і ідентифікацію кожної земельної ділянки. Земельний кадастр – це великомасштабне представлення того, як суспільство розподіляє свої землі на земельні ділянки. Більшість земельно-кадастрових систем забезпечують гарантії прав на землю та інші природні ресурси і їх облік у відповідних реєстрах (<i>В Україні це Поземельна книга</i>). Просторова цілісність у земельному кадастрі звичайно забезпечується кадастровою картою (<i>планом, оскільки необхідний відповідний масштаб не вище 1:10000</i>), яка оновлюється в результаті відповідних кадастрових вимірів. Зв'язок між кадастровою картою й реєстрами, а також з будь-якими інформаційними шарами системи адміністрування землекористування здійснюється через кадастровий номер. Земельний кадастр повинен містити в собі всі землі, земельні ділянки, землеволодіння і землекористування, розташовані в межах певної юрисдикції, включаючи земельні ділянки державної й приватної форми власності.
Процеси	Система адміністрування землекористування включає набори процесів з управління (менеджменту) змінами. Ключовими є процеси передачі земель, їх поділу (<i>перерозподілу</i>), створення і поширення інтересів, оцінки та освоєння земель. Дані процеси розкривають роботу системи і є основою для її порівняння та удосконалення. В той час як окремі установи, закони, технології або окрема діяльність в рамках системи, наприклад формування об'єкта земельної власності (земельної ділянки або її часткам, землеволодіння чи землекористування як сукупності земельних ділянок), реєстр земельних ділянок, землеволодіння та землекористувань, територіальних обмежень у використанні земель, застосування норм спеціальних законів або технології кадастрової зйомки чи землеустрою та землевпорядкування є вкрай важливими за своєю суттю, однак процеси займають центральне місце в розумінні того як система повинна працювати.
Технології	Технології відкривають можливості для підвищення ефективності системи адміністрування землекористування та просторового забезпечення вирішення земельних питань. Потенціал технологій набагато ширший можливостей дій сучасних інституцій. Технології надають можливість поліпшення процесів збору, зберігання, обробки й поширення інформації про землю і інші природні ресурси, земельні ділянки та права на них і майнові об'єкти, землеволодіння і землекористування, обмеження (обтяження) у використанні земель тощо. У той же час, розвиток інформаційно-комунікаційних технологій дає можливість вирішення земельних питань у просторовому аспекті через фіксованість меж земельної ділянки як об'єкту організації людської діяльності.
Інфраструктура просторових даних	Ефективна система адміністрування землекористування підтримує концепцію сталого (<i>збалансованого</i>) розвитку, що вимагає інфраструктури просторових даних (ПІД). ПІД уможливає платформу взаємозв'язку людини та інформації. ПІД підтримує інтеграцію природних (перш за все топографічних) та сформованих (перш за все кадастрових) даних про навколишнє середовище в якості попередньої умови для сталого (<i>збалансованого</i>) розвитку. ПІД також дозволяє агрегування інформації від місцевого до національного рівня.

Показник успішності системи адміністрування землекористування	Успішність системи адміністрування землекористування оцінюється за здатністю менеджменту та адміністрування землекористування у ефективний, результативний (з точки зору екологізації та капіталізації) та не дуже затратний спосіб. Це успіх не визначається складністю правових норм або технологічних рішень. Успіх полягає у впровадженні відповідних законів, інститутів, процесів і технологій, призначених для задоволення конкретних потреб країни, її регіонів, територій територіальних громад або юрисдикції бізнесу та громадян.

Джерело: [307] з авторськими доповненнями.

В умовах, коли принципи застосовуються повною мірою, система адміністрування землекористування здатна забезпечити ефективне управління землекористуванням та підтримку сталого розвитку [314].

Відмінність між функціями системи адміністрування землекористування та принципами її імплементації полягає в тому, що функції – це обов’язковий елемент управлінського процесу і випадання одного з таких елементів призводять до порушення всієї системи адміністрування, а принципи, навпаки, втілюють новий управлінський досвід, вони не жорстко пов’язані між собою та можуть змінюватися, доповнюватися або істотно трансформуватися залежно від стадії розвитку суспільства.

8.3.5. Модель управлінських дій методом адміністрування землекористування

За дослідженнями Курильціва Р.М. розвиток системи адміністрування землекористування обумовлений забезпеченням правової основи щодо захисту прав на землю та інші природні ресурси, формуванням інститутів обмежень у використанні земель, відповідальності за дотримання норм і правил землекористування (рис. 8.16).



Рисунок 8.16. Логічно-змістовна модель сутності адміністрування землекористування [40]

Адмініструванням землекористування держава повинна формувати вимоги до землевласників та землекористувачів у формі обов'язків через визначення їхніх прав та встановлення обмежень щодо їхньої діяльності, а також проводити контроль за виконання цих обов'язків для визначення міри відповідальності чи розміру стимулювання (рис. 8.17).

Наприклад, загальні вимоги до власників і землекористувачів, також орендарів, земельних ділянок визначено статтею 35 Закону України «Про охорону земель», зокрема, при здійсненні господарської діяльності власники і землекористувачі земельних ділянок зобов'язані [93]:

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

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

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

Вітчизняні [118] та зарубіжні [213] дослідження підтверджують, що ландшафтний підхід до планування землекористування, відповідно і до управління, який враховує і інтегруючий широкий спектр стратегій землекористування, може допомогти повернути назад багато з сьогодишніх негативних тенденцій щодо деградації земель. Рішення проблеми стимулюючих факторів і наслідків деградації земель залишається складним завданням. На жаль, багато політиків [74] та економістів, як і раніше дотримуються традиційних шляхів. Здійснення переходу до більш ефективного і, отже, більш екологічно раціонального землекористування вимагає розуміння впливу управлінських рішень на всіх рівнях, створення відповідних стимулів для сталого споживання та виробництва, а також збільшення потенціалу для впровадження і розширення більш досконалих практик управління земельними ресурсами та землекористуванням. Тому розуміння нової парадигми управління земельними ресурсами та землекористуванням може прискорити перехід від сьогодишньої «*ери грабежів*» до «*ери поваги*», яка передбачає існування з урахуванням біофізичних обмежень і прагнення підтримувати життя в цих межах [213]. Разом з тим, **потрібно чітко розділяти функцію регулювання системи управління землекористування, адже вона має двоїстий характер**. З одного боку, регулювання являє собою прямий вплив держави на різні сторони соціально-економічного розвитку та діяльності землевласників і землекористувачів через нормативно-правові акти земельного, екологічного та іншого законодавства. З іншого, функція регулювання системи адміністрування землекористування має непрямий характер впливу, що полягає у контрольованому впливі держави на економічні інтереси суб'єктів земельних відносин через поєднання заходів економічного стимулювання і відповідальності у сфері використання та охорони земель (рис. 8.18).

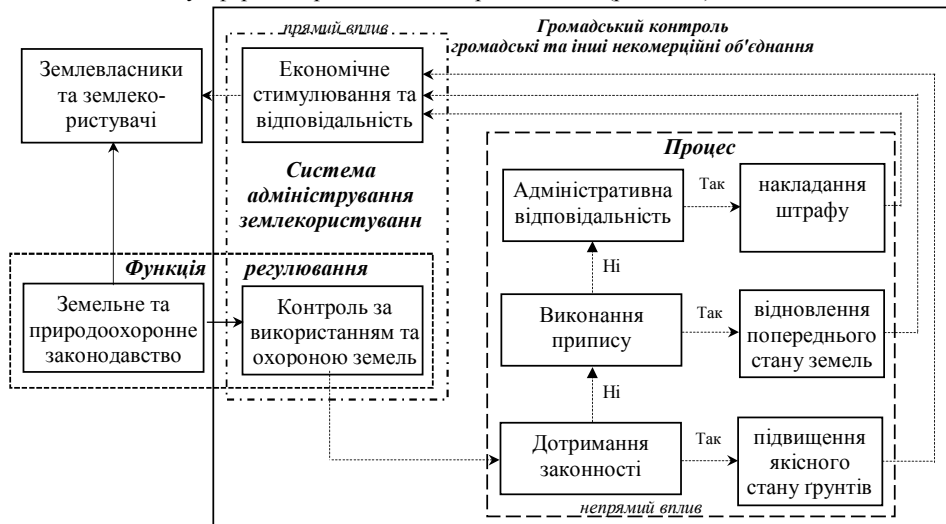


Рисунок 8.18. Модель процесу контролю як регулюючої функції адміністрування землекористування

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

- як систематичний аналіз та перевірку дотримання органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування вимог земельного законодавства у процесі регулювання земельних відносин;
- як підсумковий етап процесу управління, основою якого є зворотній зв'язок впливу на землевласників та землекористувачів;
- як складова процесу розробки, прийняття та реалізації управлінських рішень землевласниками та землекористувачами, оцінки та аналізу результатів їх діяльності, оперативного втручання в їх господарську діяльність для прийняття коригувальних чи стимулюючих заходів.

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

8.3.6. Інструменти методу державного та самоврядного адміністрування землекористування

Враховуючи викладене, розглянемо сутність інструментів державного та самоврядного адміністрування землекористування (рис. 8.19). Отже, важливими інструментами адміністрування землекористування державою є як економічні так і земельпорядно-правові та організаційно-земельпорядні, для яких базою є теж територіально-просторове планування розвитку землекористування та зонування земель за типами (підтипами) землекористування [135; 156] землеустрою та земельпорядкування, ведення державного земельного кадастру, регулювання екологічно безпечного та економічно ефективного використання земель.

Таким чином, вирішення таких стратегічно важливих проблем, як охорона земель, організація раціонального їх використання, досягнення стійкої екологічної та продовольчої безпеки, можливо шляхом як удосконалення методів управління – регулювання земельних відносин та земельпорядного проектування, так і запровадження нового методу – адміністрування землекористування. Вони проявляються в прямому законодавчому або дозвольному впливі на користувачів земельних ділянок з боку державних та самоврядних органів, так і формування ефективної системи економічних важелів, які забезпечують охорону прав суб'єктів земельних відносин на землю, створення умов рівноправного розвитку різних форм господарювання на землі, формування і розвиток земельного ринку.



Рисунок 8.19. Логічно-змістовна схема сутності інструментів методу державного та самоврядного адміністрування землекористування

8.4. Метод та інструменти землепорядного проектування

8.4.1. Сутність методу землепорядного проектування

Метод землепорядного проектування не є новим. Він застосовується в різних країнах світу та в Україні із різним наповненням та змістом. Так, для управління використанням землі в країнах Америки та Європи зазвичай використовується зонінг (zoning). На відміну від плану зонування території у межах населених пунктів в Україні, який встановлює функціональне призначення, вимоги до забудови, ландшафтної організації території [96], *зонінг у зарубіжних країнах є інструментом управління використанням земель* [223]. Зонінг регулює види діяльності, які можуть бути

розміщені на певній ділянці землі, а також обсяг обмежень, відведений для цих видів діяльності, і шляхи та форми розташування будівель. Він уточнює дозволене використання і стандарти для земельної ділянки. Слово «зонінг» є похідним від практики визначення видів дозволеного використання земельних ділянок на основі картографованих зон (зонінгових округів), які відокремлюють один набір використання землі від іншого. Зонінг має статус юридичного документу [177]. Положення про зонінг складається з двох частин: текстової частини зонінгу та картографічної [187]. Текстова частина встановлює зони (округи зонінгу) і положення, що регулюють правила використання землі та забудови. Текстова частина зонінгу включає опис:

- ❖ дозволеного використання землі;
- ❖ стандарти розвитку (*облаштування*) земельної ділянки;
- ❖ питання щодо адміністрування землекористування в межах зон.

Карти показують розташування зон (округів зонінгу).

В Україні у процесі здійснення землеустрою (*землевпорядного проектування*) розробляються заходи із землеустрою, які «передбачені документацією із землеустрою роботи щодо раціонального використання та охорони земель, формування та організації території об'єкта землеустрою з урахуванням їх цільового призначення, обмежень у використанні та обмежень (обтяжень) правами інших осіб (земельних сервітутів), збереження і підвищення родючості ґрунтів» [87]. Документація із землеустрою (землевпорядна документація) – це «затверджені в установленому порядку текстові та графічні матеріали, якими регулюється використання та охорона земель державної, комунальної та приватної власності, а також матеріали обстеження і розвідання земель тощо» [87].

Враховуючи, що згідно статті 2 закону України «Про землеустрій» *землеустрій забезпечує прогнозування, планування і організацію раціонального використання та охорони земель на національному, регіональному, локальному і господарському рівнях*, відповідно при розробленні документації із землеустрою розробляються управлінські рішення щодо перспективи та поточного раціонального використання та охорони земель. Ці управлінські рішення направлені на [87]:

◆ «реалізацію державної політики щодо використання та охорони земель, здійснення земельної реформи, вдосконалення земельних відносин, наукове обґрунтування розподілу земель за цільовим призначенням з урахуванням державних, громадських та приватних інтересів, формування раціональної системи землеволодіння і землекористування, створення екологічно сталих агроландшафтів тощо»;

◆ «встановлення і закріплення на місцевості меж адміністративно-територіальних одиниць, територій природно-заповідного фонду та іншого природоохоронного призначення, оздоровчого, рекреаційного та історико-культурного призначення, меж земельних ділянок власників і землекористувачів»;

◆ «організацію території сільськогосподарських підприємств, установ і організацій з метою створення просторових умов для еколого-економічної оптимізації використання та охорони земель сільськогосподарського призначення, впровадження прогресивних

форм організації управління землекористуванням, удосконалення структури і розміщення земельних угідь, посівних площ, системи сівозміни, сінокосо- і пасовищезміни»;

♦ «розробку і здійснення системи заходів із землеустрою для збереження природних ландшафтів, відновлення та підвищення родючості ґрунтів, рекультивації порушених земель і землювання малопродуктивних угідь, захисту земель від ерозії, підтоплення, висушення, зсувів, вторинного засолення, закислення, заболочення, ущільнення, забруднення промисловими відходами та хімічними речовинами тощо, консервації деградованих і малопродуктивних земель, запобігання іншим негативним явищам»;

♦ «організацію території підприємств, установ і організацій з метою створення умов сталого землекористування та встановлення обмежень і обтяжень (земельних сервітутів) у використанні та охороні земель несільськогосподарського призначення».

Отже, **землевпорядне проектування** як метод, в системі управління земельними ресурсами та землекористуванням, володіє інструментами прогнозування розвитку землекористування, планування (*територіально-просторове планування розвитку землекористування*) [156], землеустрою, землевпорядкування та державного земельного кадастру (*«отримання інформації щодо кількості та якості земель, їхнього стану та інших даних»* [87]).

8.4.2. Сутність інструментів методу землевпорядного проектування

Цей метод особливо актуальний станом на 2021 рік коли земельна реформа є не завершеною. Зокрема, станом на 2021 рік таких земель, які необхідно найближчим часом передати в комунальну власність органам місцевого самоврядування, не менше **15 млн. гектарів**. І це не тільки сільськогосподарські землі, а й лісові, водні та інші землі. Наприклад, хто заважає створювати, наприклад, лісові ферми, як це робиться в Канаді, Швеції, Фінляндії, США, особливо у степових районах у зв'язку із зміною клімату? Це буде набагато ефективніше, ніж якщо вони не використовуються зовсім, у зв'язку із відсутністю зрошення. Лісові ферми грають там значну роль в системі боротьби із опустелюванням та комплексного ведення лісового господарства на своїй землі. Тут без методу землевпорядного проектування не обійтися.

Для реалізації земельної політики держави через систему землеустрою, та органи управління земельними ресурсами організовують певні землевпорядні дії. Їх взаємозв'язок з функціями управління земельними ресурсами наведено в таблиці 8.8.

Разом з тим, у процесі суспільного виробництва модель земельного устрою завжди повинна відповідати новим земельним відносинам, які зумовлюються новими суспільними виробничими відносинами. Тому в процесі управління земельними ресурсами та землекористуванням існуюча модель земельного устрою через землевпорядкування змінюється на іншу, яка відповідає новим земельним відносинам.

Таблиця 8.8. Взаємозв'язок функцій управління земельними ресурсами із землепорядними діями

Складові елементи функцій управління земельними ресурсами	Землепорядні дії (вид робіт)
1. Інформаційне забезпечення управління земельним фондом	1.1. Проведення топографо-геодезичних, картографічних, ґрунтових, геоботанічних, містобудівних та інших обстежень і вишукувань
2. Прогнозування і планування використання земель та їх охорона	2.1. Розробка прогнозів, загальнодержавних, регіональних та місцевих програм використання й охорони земель; 2.2. Розробка генеральної та регіональних схем використання й охорони земель; 2.3. Розробка комплексних планів розвитку землекористування ОТГ; 2.4. Розробка планів земельно-господарського устрою територій населених пунктів
3. Організація раціонального використання та охорони земель (загальні питання)	3.1. Розробка проектів землеустрою щодо організації території сільських, селищних Рад; 3.2. Встановлення на місцевості меж адміністративно-територіальних утворень, землеволодінь та землекористувань; 3.3. Визначення та встановлення меж територій з особливими природоохоронними, рекреаційними, заповідними та іншими режимами; 3.4. Організація територій сільськогосподарських підприємств, що забезпечують еколого-економічну оптимізацію використання і охорони земель 3.5. Складання проектів упорядкування існуючих землеволодінь та землекористувань
4. Організація раціонального використання земель різного цільового призначення (часткові питання)	4.1. Впорядкування меліорованих орних земель, багаторічних насаджень, тощо; 4.2. Облаштування лісових угідь; 4.3. Інженерне облаштування землеволодінь та землекористувань; 4.4. Рекультивація порушених земель і т.д.

Отже, територіально-просторове планування розвитку землекористування, землеустроїв та землепорядкування належать, як складові землепорядного проектування до активних управлінських методів, спрямованих на зміну моделі земельного устрою, в тому числі і організації системи землекористування. Цей процес є необхідною передумовою розвитку і прогресу в сфері володіння, користування і розпорядження землею, раціонального використання та всебічної охорони земельних ресурсів.

Функціонування будь-яких, і в першу чергу, наприклад, сільськогосподарських підприємств пов'язане з необхідністю територіальної організації і розміщення виробництва, організації раціонального використання та охорони земель, створення стійких агроландшафтів. Тому при землепорядкуванні погоджують систему ведення землеробства, технологію обробітку культур з особливостями території, якістю і місцем розташування земель.

Організацію виробництва, праці й управління погоджують із земельно-

господарським устроєм сільгоспідприємства, обсягами меліорації й відновлення малопродуктивних та забруднених земель.

Отже, землеустрій та землевпорядкування зачіпають всі сфери сільськогосподарської та іншої діяльності, починаючи від утворення нових, упорядкування існуючих землеволодінь і землекористувань і, закінчуючи облаштуванням території конкретних ділянок, на яких здійснюються виробничі процеси. Це означає, що у сільському господарстві землеустрій та землевпорядкування є складовою частиною господарського механізму агропромислового комплексу країни.

Щоб прийняте управлінське рішення було вдало здійснено, необхідні планування, контроль, організація та інформаційне забезпечення. Їх називають інструментами керування.

Планування можна поділити на окремі фази: визначення цілей, аналіз проблем, пошук альтернатив, оцінка прийнятих рішень.

Завдання планування у тому, щоб розробити проекти, які у перспективі встановлюють певні параметри організації використання та охорони земель і інших природних ресурсів, у результаті досягається мета. За допомогою, наприклад, проектів планування розвитку землекористування та землеустрою своєчасно виявляються шанси та ризики при досягненні цілей, а також формулюються необхідні організаційні заходи.

За плануванням слідують, як правило, **реалізація або виконання планів** і, логічно, що це здійснюється проектами землеустрою та землевпорядкування, із подальшим контролем і аналізом відхилень.

Контроль повинен встановити розбіжності між планом та фактом, а аналіз відхилень виявляє причини цих розбіжностей. Результати контролю та аналізу дають, у свою чергу, суттєву інформацію для подальшого процесу планування.

Завдання землеустрою та землевпорядкування полягає в організації використання та охорони земель і інших природних ресурсів таким чином, щоб відносини між окремими видами землекористування (діяльності) та особами – суб'єктами землекористування формувалися так, щоб забезпечувалось оптимальне досягнення мети – сталого землекористування. Для цього є цілий набір альтернатив. Їх називають організаційними формами та організаційними моделями. При їх виборі орієнтуються на мету, і враховується вплив довкілля.

Інформація – це цілеспрямоване знання, необхідне процесу управління та формування сталого (збалансованого) землекористування і ефективних земельних відносин. Планування розвитку землекористування, землеустрій та землевпорядкування і контроль є процесами, що переробляють інформацію. **«Інформаційне забезпечення»** земельних відносин та системи землекористування, тобто. опрацювання, облік, прогноз інформації та аналіз, є сполучною ланкою для інтегрування інструментів управління – планування, землеустрою та землевпорядкування та контролю, і навіть для з'єднання системи управління із системою виконання.

На рисунок 8.20 приведено логічно-змістовну схему сутності основних інструментів методу землевпорядного проектування.



Рисунок 8.20. Логічно-змістовна схема сутності основних інструментів методу землевпорядного проектування

8.4.3. Моделювання системи управління земельними ресурсами та землекористуванням методом землевпорядного проектування

Землевпорядне проектування як метод, в системі управління земельними ресурсами та землекористуванням, володіє інструментами прогнозування розвитку землекористування, планування (*територіально-просторове планування розвитку землекористування*), землеустрою, землевпорядкування та державного земельного кадастру. XXI століття називають епохою інформаційних технологій, де інформація ціниться дорожче матеріальних благ.

Земельно-кадастрові системи більшості країн світу, що є основним джерелом інформації про землекористування, зазнають серйозних змін у своїй структурі. На основі аналізу вітчизняного та зарубіжного досвіду виявлено основні напрямки вдосконалення діючої земельно-кадастрової системи:

- ❖ перехід від 2D до 3D відображення основних характеристик земельних ділянок, прав на них та режиму землекористування;
- ❖ розширення функцій автоматизації під час здійснення обліково-реєстраційних процесів;
- ❖ розширення сфери взаємодії кадастрової системи з іншими системами, що у процесі управління земельними ресурсами;
- ❖ впровадження геоінформаційних технологій у процеси управління земельними ресурсами та землекористуванням;
- ❖ перехід від інформаційної системи до інформаційно-управлінської, яка виконує роль базової складової у процесах організації території при територіальному плануванні.

Таким чином, земельно-кадастрові системи дедалі більше переходять із розряду інформаційних систем, що виконують функції збору та обробки інформації, до **інформаційно-управлінської системи**, надаючи можливість реалізації не лише облікової, а й **планової функції управління земельними та іншими природними ресурсами**. А за наявності достовірної та повної інформації про земельні ресурси, а також землевпорядної складової, сучасна земельно-кадастрова система здатна виконувати роль багатофункціональної системи, що забезпечує раціональне використання земельних ресурсів країни, її регіонів та територіальних громад (рис. 8.21).

Землевпорядне проектування включає реалізацію основних політичних рішень, що стосуються характеру та розмірів вкладення коштів у землекористування. Воно включає поточні оперативні рішення, що приймаються щодня спеціалістами сфери управління земельними ресурсами, такими як землевпорядники та оцінювачі земель. З інституційної точки зору землевпорядне проектування залежить від земельної політики, законодавчої бази, проблем, пов'язаних з раціональним використанням ресурсів, угод, пов'язаних з управлінням земельними ресурсами, та управлінням інформацією про землю. Воно пов'язане як із державними, так і з приватними ініціативами.

Багато рішень щодо землевпорядного проектування торкаються використання окремих землеволодінь та землекористувань, але поширюються на більш значну територію і знаходяться поза контролем з боку окремих власників. Деякі рішення щодо формування нових або покращення вже існуючих землеволодінь та землекористувань можуть викликати зміни меж об'єктів нерухомості, як, наприклад, при консолідації земель. Така діяльність має відповідати нормам, постановам і порядку, які встановлені законодавством та застосовуються до всіх власників земельних ділянок. Враховуючи світовий досвід, можна стверджувати, що створення системи методів та інструментів управління в Україні призведе до розв'язання наявних проблем управління земельними ресурсами та землекористуванням.



Рисунок 8.21. Логічно-змістовна модель системи управління земельними ресурсами та землекористуванням методом землепорядного проектування

8.4.4. Територіально-просторове планування розвитку землекористування як інструментарій управління земельними ресурсами

Сучасні земельні відносини, форми землекористування і методи використання земель у зв'язку зі сучасними цивілізаційними викликами (*зміна клімату, продовольча та інші безпеки*) вимагають сформувати нову систему управління [150], основними характеристиками якої є:

- ❖ різкий перехід від адміністративно-планової до ринково-регульованої, багатофункціональної моделі управління;
- ❖ розмежування функцій і суб'єктів державного і самоврядного управління;
- ❖ розвиток процесів демократизації земельних та землепорядних відносин;
- ❖ інтеграція політико-суспільних і соціально-економічних процесів.

Через це зростає важливість прогнозування, планування і проектування організації землекористування, а відповідно і землепорядного проектування в загальній системі процесу управління земельними ресурсами.

Тому важливими в процесі управління земельними ресурсами є землепорядні дії на рівні адміністративного району та територіальної громади як базових одиниць державного та самоврядного управління земельними ресурсами і землекористуванням. Дуже важливим на цьому рівні з метою відпрацювання управлінських рішень та їх реалізації є розробка комплексних планів розвитку землекористування та проектів землеустрою територій громад, як територій реалізації земельних та економічних інтересів сільських і селищних рад.

Територіально-просторове планування розвитку землекористування представляючи собою складніший процес, ніж просте регулювання землекористування, воно зачіпає розбіжності і протиріччя, які є в політиці, що проводиться в різних секторах, наприклад, конфлікти між політикою економічного розвитку, політикою в області охорони навколишнього середовища і політикою соціальної єдності. Проте його здійсненням забезпечується надання статусу заходам із розвитку землекористування, надання статусу територіальним обмеженням (обтяженням) у використанні земель та інших природних ресурсів і їх межах, надання статусу землепорядним регламентам (*обов'язки землекористувачів, обмеження та обтяження прав*) та інші управлінські заходи.

Таким чином, важливими інструментами адміністрування землекористування державою є як економічні так і землепорядно-правові та організаційно-землепорядні, для яких *базою* є теж **територіально-просторове планування розвитку землекористування та зонування земель за типами (підтипами) землекористування, землеустрій та землепорядкування, ведення державного земельного кадастру, регулювання екологічно безпечного та економічно ефективного використання земель.**

Контрольні питання до 8-го розділу.

1. Охарактеризуйте основні методи та інструменти управління землекористуванням в Україні.
2. Охарактеризуйте поняття методу та постановка завдання управління.
3. Охарактеризуйте види методів управління земельними ресурсами і землекористуванням.
4. Охарактеризуйте класифікацію методів управління земельними ресурсами і землекористуванням.
5. Охарактеризуйте метод регулювання розвитку земельних відносин.
6. Охарактеризуйте види земельних відносин у системі управління землекористування.
7. Охарактеризуйте основні елементи земельних відносин в системі управління землекористуванням.
8. Охарактеризуйте сутність положення щодо наповнення видами прав державної та комунальної власності на землю.
9. Дайте характеристику суспільної та нормативної власності на землю за видами прав.
10. Охарактеризуйте сутність інструментів методу державного та самоврядного регулювання земельних відносин.
11. Охарактеризуйте види прав в системі відносин власників земельних ділянок, орендарів та їх корпоративного об'єднання.
12. Охарактеризуйте негативні соціально-економічні наслідки ринкового обороту земельних ділянок та прав на них.
13. Охарактеризуйте метод адміністрування екологічно раціонального землекористування.
14. Охарактеризуйте поняття та сутність адміністрування землекористування.
15. Охарактеризуйте місце адміністрування землекористування в управлінському контексті.
16. Охарактеризуйте модель системи адміністрування землекористування.
17. Охарактеризуйте принципи адміністрування землекористування.
18. Охарактеризуйте інструменти методу державного та самоврядного адміністрування землекористування.
19. Охарактеризуйте метод та інструменти землевпорядного проектування.
20. Охарактеризуйте сутність методу землевпорядного проектування в системі управління землекористуванням.
21. Охарактеризуйте сутність інструментів методу землевпорядного проектування.
22. Охарактеризуйте моделювання системи управління земельними ресурсами та землекористуванням методом землевпорядного проектування.
23. Охарактеризуйте територіально-просторове планування розвитку землекористування як інструментарій управління земельними ресурсами.

24. Охарактеризуйте сутність формування сталого (збалансованого) розвитку землекористування методом землевпорядного проектування.

25. Охарактеризуйте земельний моніторинг як метод функціонального державного та самоврядного управління земельними ресурсами.

26. Охарактеризуйте поняття та основні засади формування земельного моніторингу.

27. Охарактеризуйте призначення та завдання моніторингу земель як методу управління земельними ресурсами.

28. Охарактеризуйте основні положення моніторингу земельних відносин як інформаційної складової управління землекористуванням.

РОЗДІЛ 9.

ОСНОВНІ НАПРЯМИ РОЗВИТКУ АДМІНІСТРУВАННЯ ЗЕМЛЕКОРИСТУВАННЯ

9.1. Засади формування адміністрування землекористування як основи управління земельними ресурсами

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

Внаслідок цієї ініціативи у період з 1995 по 2001 роках відбулася серія семінарів і робочих нарад з питань адміністрування землекористування в Австрії, Чехії, Хорватії, Данії, Угорщині, Латвії, Нідерландах, Норвегії, Польщі, Румунії, Швейцарії, Великобританії, Іспанії. Ціль семінарів – звести воедино, узагальнити й поширити досвід адміністрування землекористування різних країн у регіоні UNECE. З лютого 1996 року робочі наради одержали офіційне найменування «робочі наради експертів з адміністрування землекористування» (MOLA) і стали проводитися під егідою Комітету з населених пунктів UNECE [176].

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

Згодом у 1999 році була прийнята Басортська декларація ООН, яка – підкреслила неможливість досягнення сталого розвитку без створення ефективної систем адміністрування землекористування. Один з основних принципів декларації являється взаємозв'язок між земельною інформацією, земельною політикою й адмініструванням землекористуванням як визначального фактора досягнення ефективного землекористування [288].

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

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

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

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

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

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

Згодом, FIG охарактеризувала адміністрування землекористування як систему управління відносин між людьми, політикою та територіями для підтримки сталого розвитку і глобального порядку денного, сформованого в Декларації тисячоліття [242].

Система адміністрування землекористування формує інфраструктуру для реалізації земельної політики і стратегії управління землекористуванням для забезпечення сталого розвитку. *Інфраструктура охоплює інституційне середовище, нормативно-правову базу, процеси, стандарти, інформацію про землю, менеджмент і поширення систем та технологій, потрібних для підтримки розподілу земель, ринку та оцінки земель, контролю за їх використанням та управління земельними інтересами* [242].

Авторським колективом І. Вільямсон, С. Енемарк, Д. Воллас та А. Раджабіфард у своєму виданні «Адміністрування землекористування для сталого розвитку» зазначено, що адміністрування землекористування стосується не тільки землі, а й людей [307]. Вони стверджують, що адміністрування землекористування – це те, як люди організовують використання земель. Воно охоплює людське уявлення про землю, особливості формування інституцій та агенцій, а також розгляд процесів, якими вони – інституції та організації – управляють.

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

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

- розподіл прав на землю, визначення меж, шляхів передачі прав через продаж, оренду, позику, дарування та успадкування, залагодження конфліктів з цього приводу;
- контроль за використанням земель, планування та його імплементація, вирішення конфліктів;
- оцінки, шляхом збору доходів за рахунок оцінки та оподаткування, розв'язання конфліктів [248].

9.2. Контроль як регулюючий інструмент адміністрування використання та охорони земель

Земельний кодекс України виділяє такі основні види контролю у галузі земельних відносин та використання і охорони земель як державний, самоврядний і громадський. Зазначаючи важливе значення самоврядного та громадського контролів, передусім, зупинимось на державному контролі за використанням та охороною земель, адже його об'єктом є всі землі в межах території України.

Основними завданнями державного контролю за використанням та охороною земель є:

- забезпечення додержання органами державної влади, органами місцевого самоврядування, фізичними та юридичними особами земельного законодавства України;
- забезпечення реалізації державної політики у сфері охорони та раціонального використання земель;
- запобігання порушенням законодавства України у сфері використання та охорони земель, своєчасне виявлення таких порушень і вжиття відповідних заходів щодо їх усунення;

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

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

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

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

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

- установлення обмежень (обтяжень) у використанні, тимчасова заборона (зупинення) чи припинення використання земельної ділянки громадянами та юридичними особами в разі порушення ними вимог законодавства в галузі охорони земель;
- здійснення контролю за використанням та охороною земель комунальної власності;
- економічне стимулювання раціонального використання та охорони земель [93].

Порядок здійснення контрольних повноважень органами місцевого самоврядування визначено також Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні». Зокрема, п. «б» ч. 1 ст. 33 Закону надає виконавчим органам рад повноваження щодо здійснення контролю за дотриманням земельного та природоохоронного законодавства, використанням і охороною земель, природних ресурсів загальнодержавного та місцевого значення, відтворенням лісів (пп. 1); надає можливість виконавчим органам міських, сільських, селищних рад здійснювати підготовку висновків щодо надання чи вилучення в установленому законом порядку земельних ділянок, що проводиться органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування (пп. 8); передбачає здійснення контролю за впровадженням заходів, передбачених документацією із землеустрою (пп.10). Також на підставі ст. 48 цього закону передбачено діяльність тимчасових контрольних комісій відповідних рад [90].

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

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

До основних завдань самоврядного контролю віднесено:

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

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

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

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

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

6. Забезпечення контролю за проведенням землеустрою, виконанням запроектованих заходів із землеустрою і дотриманням вимог, встановлених законами України та іншими нормативно-правовими актами, при розробці документації із землеустрою [83].

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

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

До повноважень Уповноваженого органу належать:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

4. Внесення пропозицій міській раді про перегляд прийнятих ухвал міської ради у разі виявлення фактів користування землями територіальної громади за відсутності

укладеного договору оренди земельної ділянки та за наявності відповідного ухвалення ради про передачу в оренду земельної ділянки.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

територіальних громадах.

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

У своєму зверненні Державна регуляторна служба України зазначила наступне:

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

2. Місцеві ради не можуть здійснювати безпосередній контроль, а наділені лише окремим повноваженнями відповідно до законів, які дозволяють їм опосередковано здійснювати такий контроль у межах їх територій. Тобто мають право здійснювати моніторинг виконання договірних зобов'язань, у яких є стороною. Але не наділені повноваженнями органів державного нагляду (контролю) щодо здійснення перевірок, інспекцій тощо. Тому мають звертатися до відповідних органів в разі виявлення порушень [52].

Отже, на думку Державної регуляторної служби України, сьогодні існує проблема відсутності правового механізму вирішення питання змісту і порядку здійснення самоврядного контролю органами місцевого самоврядування за використанням та охороною земель комунальної власності.

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

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

Часткову відповідь на це запитання дає твердження С. Хом'яченко, що основна різниця між державним та самоврядним контролем полягає у характері суспільних інтересів, які реалізуються через зазначені види контролю за використанням та охороною земель. Якщо державний контроль за використанням та охороною земель виражає державні інтереси, тобто інтереси всього народу нашої країни, то самоврядний контроль покликаний захищати інтереси конкретних територіальних громад у сфері раціонального використання та охорони земель [172].

В свою чергу, громадський контроль за використанням та охороною земель здійснюється громадськими інспекторами, які призначаються центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері земельних відносин,

центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику із здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, відповідними органами місцевого самоврядування і діють на підставі положень, затверджених відповідно центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері земельних відносин, центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері охорони навколишнього природного середовища, відповідною радою.

Мало того, що громадський контроль за використанням та охороною земель за своєю суттю не відповідає його характеристикам, – він ще здійснюється громадськими інспекторами, які призначаються відповідними центральними органами виконавчої влади, що реалізують державну політику у сфері земельних відносин та охорони навколишнього природного середовища. Отже, виходить так, що всі суб'єкти контролю за використанням та охороною земель підпорядковуються та здійснюють свою діяльність від імені центральних органів влади держави. Тож виникає питання, чи зможе місцева громада здійснювати ефективно контроль за використанням та охороною комунальних земель. І хто, окрім державного апарату, контролюватиме діяльність державних інспекторів та відомств, яким вони підпорядковуються. Ось тут, на нашу думку, криється головна проблема неефективного адміністрування землекористування в нашій державі.

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

Адже громадська експертиза діяльності органів виконавчої влади є складовою механізму демократичного управління державою, який передбачає проведення інститутами громадянського суспільства, громадськими радами оцінки діяльності органів виконавчої влади, ефективності прийняття і виконання такими органами рішень, підготовку пропозицій щодо розв'язання суспільно значущих проблем для їх врахування органами виконавчої влади у своїй роботі [85].

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

Тому головним завданням громадського контролю за використанням та охороною земель повинно бути не стільки надання допомоги органам державного контролю в забезпеченні додержання вимог земельного та природоохоронного законодавства підприємствами, установами, організаціями та громадянами, а перевірка дотримання органами державної влади та органами місцевого самоврядування вимог земельного законодавства у регулюванні земельних відносин. Громадські інспектори повинні

призначатися не головними державними інспекторами, а органами місцевого самоврядування за поданням громадських організацій та за погодженням відповідних органів виконавчої влади, що здійснюють державний контроль за використанням та охороною земель.

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

Державний контроль – вид діяльності держави, що полягає у здійсненні нею відповідними засобами та способами специфічного контрольно-владного впливу на стан суспільних відносин. Метою контрольно-владного впливу держави є «відновлення», «формування» і «спрямування» суспільних процесів відповідно до легітимних критеріїв щодо ефективності державного управління, зокрема здійснення державної влади. А це означає, що метою контролю є розв'язання питань як щодо «ефективності», так і щодо «законності» діянь суб'єктів суспільних відносин [111].

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

9.3. Зонування земель та землевпорядний регламент як інструменти адміністрування землекористування

9.3.1. Загальні положення

Згідно статті 20 закону України «Про землеустрій» землеустрій проводиться *в обов'язковому порядку на землях усіх категорій незалежно від форми власності в разі* [87]:

- а) розробки документації із землеустрою щодо організації раціонального використання та охорони земель;
- б) встановлення та зміни меж об'єктів землеустрою;
- в) надання, вилучення (викупу), відчуження земельних ділянок;
- г) встановлення в натурі (на місцевості) меж земель, обмежених у використанні і обмежених (обтяжених) правами інших осіб (земельні сервітути);
- г) організації нових і впорядкування існуючих об'єктів землеустрою;
- д) виявлення порушених земель і земель, що зазнають впливу негативних процесів, та проведення заходів щодо їх відновлення чи консервації, рекультиваци порушених земель, землювання малопродуктивних угідь, захисту земель від ерозії, підтоплення, заболочення, вторинного засолення, висушення, ущільнення, забруднення промисловими відходами, радіоактивними і хімічними речовинами та інших видів деградації, консервації деградованих і малопродуктивних земель;

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

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

Згідно статті 22 закону України «Про охорону земель» система заходів у галузі охорони земель включає створення екологічної мережі, здійснення природно-сільськогосподарського, еколого-економічного, протиерозійного та інших видів районування (*зонування*) *земель*, економічне стимулювання впровадження заходів щодо охорони та використання земель і підвищення родючості ґрунтів, *нормування* [87].

Згідно статті 24 закону України «Про землеустрій» норми і правила у сфері землеустрою встановлюють комплекс якісних та кількісних показників, параметрів, що регламентують розробку і реалізацію документації із землеустрою з урахуванням екологічних, економічних, соціальних, природно-кліматичних та інших умов. Норми і правила у сфері землеустрою розробляються і затверджуються в установленому законом порядку [87].

Правила землекористування – документ землепорядного зонування земель (*в авторському розумінні зонування земель за типами (підтипами) землекористування [135]*), який затверджується нормативними правовими актами органів місцевого самоврядування, нормативно-правовими актами органів виконавчої влади України і в якому встановлюються територіальні функціональні зони, *землепорядні регламенти*, порядок застосування такого документа і порядок внесення до нього змін.

Землепорядні регламенти – це порядок дозволеного використання земель, так само як все, що знаходиться над і під поверхнею земельних ділянок і використовується в процесі їх забудови та подальшої експлуатації, граничні (мінімальні і (або) максимальні) розміри земельних ділянок і граничні параметри дозволеної експлуатації земельних та інших природних ресурсів, а також обмеження (обтяження) у їх використанні, встановлюються в межах відповідної категорії земель шляхом встановлення територіальної функціональної зони типів (підтипів) землекористування а в межах населеного пункту – функціонального зонування території [74]. Територіальні функціональні зони, обліковуються в державному земельному кадастрі як територіальні зони (*група об'єктів Державного земельного кадастру*) [69] згідно з переліком територіальних зон, наведеним у **додатку 2** до Порядку ведення Державного земельного кадастру (табл. 4.4).

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

Таблиця 9.1. Перелік територіальних зон (груп об'єктів Державного земельного кадастру) [69]

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

9.3.2. Зонування земель за типами (підтипами) землекористування

В законі України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо планування використання земель» від 17 червня 2020 року № 711-IX [74], який вступив в дію з 01.07. 2021 р. та використовує два терміни «зонування земель» і «зонування території» які за своєю сутністю не є тотожними, розглянемо ці поняття. Так, згідно статті 1 закону України «Про охорону земель» земля – поверхня суші з ґрунтами, корисними копалинами та іншими природними елементами, що органічно поєднані та функціонують разом з нею [93]. Згідно статті 13 Конституції України земля є об'єктом права власності [35]. Разом з тим, згідно статті 1 закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» територія – це частина земної поверхні з повітряним простором та розташованими під нею надрами у визначених межах (кордонах), що має певне географічне положення, природні та створені в результаті діяльності людей умови і ресурси [96]. Відмітимо те, що територія не може бути об'єктом права власності, а відповідно об'єктом земельних правових та економічних відносин.

Також, прийнятим вище вказаним законом внесені зміни до закону України «Про землеустрій» [87], зокрема в частині щодо визначення плану зонування як сукупності земельних ділянок у межах населених пунктів, на які не затверджений детальний план території. Разом з тим, у змінах до закону України «Про регулювання містобудівної

діяльності» [96] відмічено, що план зонування території (зонінг) – це документація, що є складовою комплексного плану просторового розвитку території територіальної громади або генерального плану населеного пункту і визначає умови та обмеження використання території у межах визначених функціональних зон. План зонування території встановлює функціональне призначення, вимоги до забудови окремих територій (функціональних зон) населеного пункту, їх ландшафтної організації.

В науковій літературі щодо зонування земель йдуть вже давно дискусії. Зокрема, А. Третяк, В. Другак, О. Дорош в статті «Концептуальні основи зонування земель для управління земельними ресурсами за межами населених пунктів» найбільш повно обґрунтували сутність зонування земель як землевпорядний процес щодо формування правового режиму та землевпорядного регламенту землекористування [143]. В проектах закону України «Про зонування земель» [88] 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» [117] удосконалює це визначення, зокрема: зонування земель за їх категоріями та типами землекористування – це землевпорядно-правові дії щодо визначення меж (зон) земель за їх категоріями та типами (підтипами) землекористування (видах використання) з врахуванням еколого-економічної придатності земель та формуванню правового режиму землекористування в зонах. Одночасно ним зазначається, що зонування земель базується на таких основних принципах:

- забезпечення екологічних пріоритетів землекористування;
- розподілу по доцільному використанню за ступенем еколого-економічної придатності, суспільної (природоохоронної, історико-культурної, наукової, ресурсної) або містобудівної цінності земель;
- відкритості інформації із зонування;
- громадського обговорення на усіх етапах визначення правового режиму земель в межах кожної зони;
- обов'язковості дотримання встановленого правового режиму землекористування в зонах для фізичних і юридичних, та органів виконавчої влади і місцевого самоврядування.

Під типом землекористування розумілося – різновид використання земель в межах однієї категорії земель, що визначає дозволені види використання земель в залежності від їх еколого-економічної придатності і соціально-економічних потреб. В подальшому у своїх працях [116; 117] поняття типу (підтипу) землекористування удосконалюється, зокрема як різновид використання земель відповідно до певної типологічної ознаки: суспільних та соціально-економічних потреб, еколого-економічної придатності, основного виду використання земель із врахуванням не тільки їх придатності а і цінності інших природних ресурсів.

Для систематизації підходів до формування територіальних обмежень у використанні земель та інших природних ресурсів і спрощення процедури формування

територіальних зон в зарубіжній практиці [117] здійснюється зонінг за межами населених пунктів, що відмінний від запропонованого у законі України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо планування використання земель» [74].

В цьому зв'язку, запропоновано у процесі зонування земель за їх категоріями та типами землекористування, залежно від рівня капіталізації, екологізації та соціальних і суспільних земельних інтересів, виділяти такі типи та підтипи землекористування [135]:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

10) лісопромисловий;

10) водогосподарський, який включає підтипи: ресурсно-охоронний, рекреаційний;

11) водопромисловий;

11) промисловий, який включає підтипи: гірничодобувної промисловості, промисловий (локальний);

12) інженерної та транспортної інфраструктури, який включає підтипи: енергетичний; автомобільного транспорту, залізничного транспорту, морського транспорту, річкового транспорту, авіаційного транспорту, трубопровідного транспорту, міського електротранспорту, зв'язку,

13) спеціального призначення, який включає підтипи: обороно-безпековий, прикордонний, внутрішньо-безпековий.

На рисунк 9.1 приведено витяг з проекту землеустрою щодо зонування земель за типами (підтипами) землекористування сільськогосподарського підприємства на території Мало-Крупільської сільської ради, як приклад зонування земель.

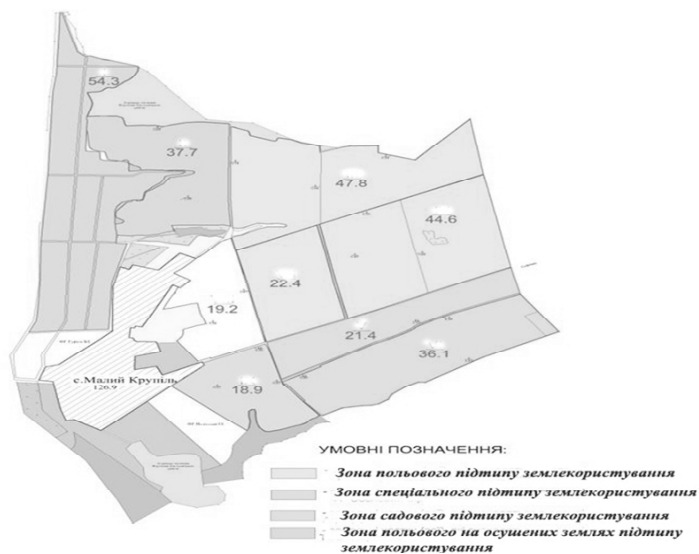


Рисунок 9.1. Витяг з проекту землеустрою щодо зонування земель за типами (підтипами) землекористування сільськогосподарського підприємства на території Мало-Крупільської сільської ради

На рисунок 9.2 приведено пример зарубежного зонирования земель за типами (подтипами) землекористування на території громади Michelsdorf в Німеччині.

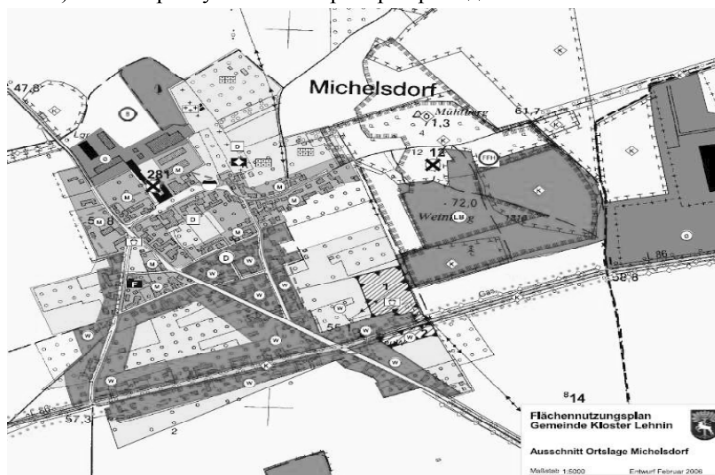


Рисунок 9.2. Фрагмент плану зонування земель за типами (підтипами) землекористування на території громади Michelsdorf (Німеччина)

В межах виділених зон типів підтипів землекористування розробляються регламенти (обмеження, обтяження та правила) землекористування, які в подальшому «накладаються» на земельні ділянки власників земельних часток (паїв) як обмеження у використанні земель та обтяження прав власності. Цей процес називається адмініструванням землекористування і здійснюється в процесі обігу земельних ділянок.

9.3.3. Землевпорядні регламенти

У межах зон типів (підтипів) землекористування формуються правилами землекористування, що характеризуються як землевпорядні регламенти. На рис. 9.3 приведена логічно-змістовна схема землевпорядного процесу формування землевпорядних та містобудівних регламентів (*правил землекористування*) і їх застосування в адмініструванні землекористування.

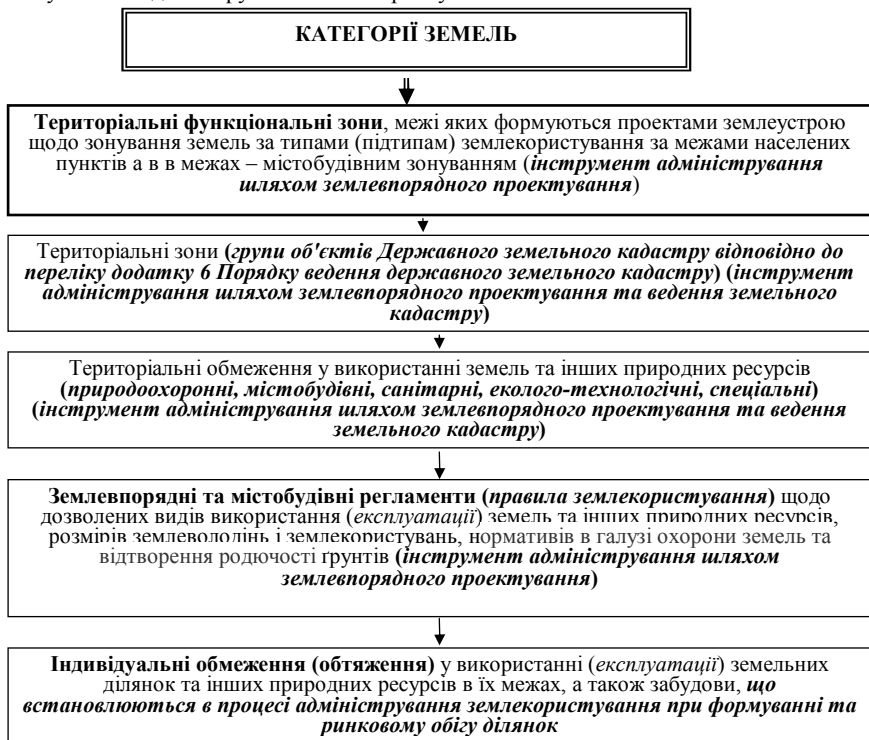


Рисунок 9.3. Логічно-змістовна схема землевпорядного процесу формування землевпорядних та містобудівних регламентів (*правил землекористування*) та їх застосування в адмініструванні

Принциповою і прогресивною відмінністю розглянутого процесу формування землевпорядних та містобудівних регламентів (*правил землекористування*) та їх застосування в адмініструванні від існуючих норм, що запроваджені законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо планування використання земель» [74], є те, що дія містобудівного регламенту не поширюється на земельні ділянки за межами населених пунктів:

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

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

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

Виникає природне запитання: як регулюється порядок використання земельних ділянок з «нульовим» містобудівним регламентом? Використання таких земельних ділянок визначається уповноваженими органами виконавчої влади, або органами місцевого самоврядування відповідно до земельного законодавства. ***Ці положення наших пропозицій також є одним з концептуальних.*** Зазначена норма відповідає принципу розмежування земель на відповідних територіях ОТГ, тобто розмежовуються «публічні» території, які переважно плануються (опорний екологічний каркас за межами населених пунктів (*екологічна мережа*) і містобудівний каркас в межах населених пунктів в генеральному плані міста та інших документах територіального планування), і інші «приватне землекористування» на відповідних територіях ОТГ, які переважно «зонуються». Реалізацію цього принципу і норми, ускладнює слабкий розвиток норм спеціальних законів (наприклад про порядок використання земель рекреаційного призначення, водний та лісовий кодекси і т. д.), тому пропонується розвиток інституту ***«невідповідного використання»***. Суть його в тому, що згідно землевпорядних регламентів земельні ділянки, в яких види дозволеного використання, граничні (мінімальні і (або) максимальні) розміри і граничні параметри яких не відповідають містобудівним регламентам, можуть використовуватися без встановлення строку приведення їх у відповідність до містобудівних регламентів, за винятком випадків, коли

використання таких земельних ділянок і небезпечно для життя або здоров'я людини, для навколишнього середовища, об'єктів культурної спадщини.

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

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

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

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

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

- 1) граничні (мінімальні і (або) максимальні) розміри земельних ділянок, в тому числі їх площа;
- 2) мінімальні відступи від меж земельних ділянок з метою визначення місць допустимого розміщення будівель, споруд, за межами яких заборонено будівництво;
- 3) максимальний відсоток забудови в межах земельної ділянки за екологічними умовами.

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

Універсальним інструментом системного формування типів (підтипів) землекористування є територіально-просторове планування. Його характер і призначення видозмінилися, так як істотну роль грає новий правовий інструмент –

землевпорядне зонування. Територіально-просторове панування розвитку землекористування ОТГ може вирішувати і додаткові завдання, зокрема:

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

- ◆ впорядкування існуючого землекористування;

- ◆ пошук земельних резервів.

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

9.4. Розбудова системи адміністрування землекористування у напрямку надання геопросторових послуг

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

Функціонування будь-якої системи управління пов'язане із циркуляцією в ній інформації. Будь-який процес управління, насамперед, інформаційний, який передбачає

виконання функцій збору, передачі, опрацювання, аналізу інформації та прийняття відповідних управлінських рішень. Забезпечення якісного інформаційного обслуговування користувачів шляхом видачі вірогідної, своєчасної та достатньої для прийняття управлінських рішень інформації у формі, яка є зручною для використання [57].

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

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

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

За останні роки роль земельного кадастру в Україні еволюціонувала від системи необхідних відомостей і документів про землі [19], що базувалось на «паперовій технології» ведення державного земельного кадастру, до єдиної державної геоінформаційної системи відомостей про землі, розташовані в межах державного кордону України, їх цільове призначення, обмеження у їх використанні, а також дані про кількісну і якісну характеристику земель, їх оцінку, про розподіл земель між власниками і користувачами [76].

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

На думку директора Світового банку по справах України, Білорусі та Молдови пана Чимяо Фана, електронний кадастр збільшить прозорість у сфері земельних відносин в Україні. Західні експерти вважають, що впровадження ІТ-систем для реєстрації нерухомого майна та кадастру сприяє важливій адміністративній реформі, що дозволяє знизити ризик шахрайства та порушень законодавства. За словами експерта FAO Румяни Тончовської, введення в дію нових законів «Про кадастр», «Про реєстрацію» та введення в експлуатацію електронної кадастрової системи допоможуть підвищити ефективність, прозорість і доступність інформації в секторі нерухомого майна [34].

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

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

Для підвищення ефективності адміністрування землекористування більшість європейських країн уже автоматизували свої офіційні земельні інформаційні системи. Це призвело до того, що обробляється й посилається в електронну комерцію різноманітний асортимент даних і документів. Ключовим є питання, як найкраще вести облікові записи про землю на сучасному рівні й з високою якістю, використовуючи наявні технології. Це, відповідно, вимагає змін організаційної структури й фінансових механізмів, а також технічних рішень. Ключем до ефективного адміністрування землекористування є ефективне управління (good governance) [130].

Отже ефективність системи адміністрування землекористування визначатиметься також її спроможністю надавати адміністративні послуги як в паперову, так і в електронному форматах, що впливатиме на її ефективність як комплексної системи «від вимірювання до управління» (рис. 9.4).

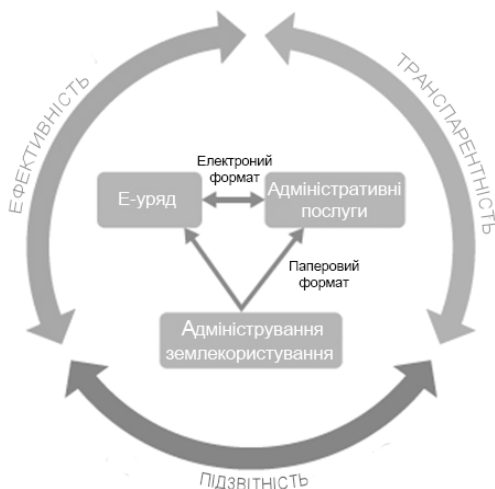


Рисунок 9.4. Схема надання послуг системою адміністрування землекористування

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

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

- *сталість та локальність реагування*: балансує економічні, соціальні та екологічні потреби нинішнього і майбутніх поколінь, і надає свої послуги на найближчому рівні до громадян;
- *законність і справедливість*: створена суспільством за допомогою демократичних процесів та функціонує справедливо і неупереджено з окремими особами і групами, що забезпечує недискримінаційний доступ до послуг;
- *ефективність, результативність та компетентність*: формулює політику і реалізує її ефективно, надаючи послуги високої якості;
- *транспарентність, підзвітність та передбачуваність*: відкрита та демонструє готовність посадової особи вирішувати питання та приймати рішення відповідно до покладених на нього обов'язків відповідно до законодавства.
- *посилення участі, забезпечення безпеки і стабільності*: дозволяє громадянам брати участь в управлінні державою, забезпечує безпеку засобів для існування, звільнення від злочинності та нетерпимості.
- *передбачає інтеграцію*: чиновники, уповноважені на виконання своїх посадових обов'язків виконують їх без взяток, демонструють готовність надання консультацій, винесення незалежних суджень та поважають конфіденційність отриманої ними інформації. Існує чіткий поділ між приватними інтересами чиновників і політиків, та державними справами [201].

Слід сказати, що надання електронних адміністративних послуг в Україні перебуває на початковому етапі розвитку і значно відстає від рівня використання сучасних електронних технологій у провідних країнах світу. Згідно останнього дослідження ООН «Цифровий уряд у десятиріччі дій для сталого розвитку», Україна посіла 69 місце серед 193 країн світу [300]. При цьому, однією із причин такого результату, надалі залишається низький показник за компонентом «Он-лайн послуги» [299].

Сьогодні, Державна служба України з питань геодезії, картографії та кадастру є розпорядником великого обсягу інформації у сфері топографо-геодезичної і картографічної діяльності, земельних відносин, землеустрою, у сфері Державного земельного кадастру, державного нагляду (контролю) в агропромисловому комплексі в

частині дотримання земельного законодавства, використання та охорони земель усіх категорій і форм власності, родючості ґрунтів.

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

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

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

3) дозвільно-погоджувальні послуги (прийняття рішення щодо передачі земельних ділянок сільськогосподарського призначення державної власності (в частині подання клопотання про надання дозволу на розроблення документації із землеустрою); отримання висновку про розгляд проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки) [16].

За словами радника проекту «Реформа управління на сході України» Олексія Кубаря, інновації в державному секторі з використанням інформаційних технологій та запровадженням електронних сервісів – вірний шлях до побудови демократичного та справедливого суспільства. Завдяки новим, зрозумілим процедурам прийняття рішень держава демонструє відкритість та бажання надавати послуги, орієнтовані на потреби громадян [67].

На думку координатора проектів ОБСЄ в Україні Вайдотаса Верби, он-лайн інструменти надають можливості для удосконалення системи державного управління, задоволення потреб та очікувань громадян, що є ключовим для забезпечення стабільного розвитку країни [3].

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

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

Тут, вкрай важливим являється надання земельної інформації у вигляді наборів даних. Набір даних – це електронний документ, який містить відкриті дані та складається із структурованої сукупності однорідних значень (записів), включає поля даних та метайнформацію про них. Його оприлюднення здійснюється шляхом розміщення та оновлення розпорядником інформації наборів даних на офіційному веб-

сайті розпорядника інформації або на Єдиному державному веб-порталі відкритих даних та забезпечення доступу до наборів даних за допомогою інтерфейсу прикладного програмування [82].

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

1. Державного реєстру сертифікованих інженерів-землевпорядників.
2. Державного реєстру сертифікованих інженерів-геодезистів.
3. Довідника показників нормативної грошової оцінки сільськогосподарських угідь в Україні.
4. Довідника показників нормативної грошової оцінки земель населених пунктів.
5. Державного реєстру оцінювачів з експертної грошової оцінки земельних ділянок.
6. Переліків документації із землеустрою, що включені до Державного фонду документації із землеустрою.
7. Переліків документів, що зберігаються у Державному фонді документації із землеустрою та оцінки земель.
8. Публічної кадастрової карта України.
9. Переліку матеріалів Державного картографо-геодезичного фонду.
10. Державного реєстру географічних назв.
11. Відомостей Державного земельного кадастру [82].

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

Тому розбудова інфраструктури система адміністрування землекористування сьогодні вимагає створення національної інфраструктури геопросторових даних для забезпечення її здатності формувати геопросторові знання про землю, а також слугувати основою для створення інтегрованого геоінформаційного простору для надання геопросторових послуг та прийняття на їх підставі ефективних управлінських рішень щодо використання та охорони земель (рис. 9.5).

Як бачимо з рисунок 9.5, вона відіграватиме важливу роль у забезпеченні дієздатності системи адміністрування землекористування, яка повинна забезпечити надання геоінформаційних послуг органам державної влади та місцевого самоврядування, громадянам та бізнесу, землевласникам та землекористувачам.

Суть геоінформаційної послуги полягає у наданні геопросторових даних про землекористування (окрему земельну ділянку чи їх сукупність) як геопросторовий об'єкт, що характеризується просторовістю відповідно до визначеного місцеположення на Землі. Надання геопросторової послуги полягає у формуванні комплексної інформації про землекористування, що включає набори даних про усі об'єкти, що знаходяться над поверхнею землі та під нею, пов'язані із ними права та обмеження, а також зв'язки між ними (рис. 9.6).

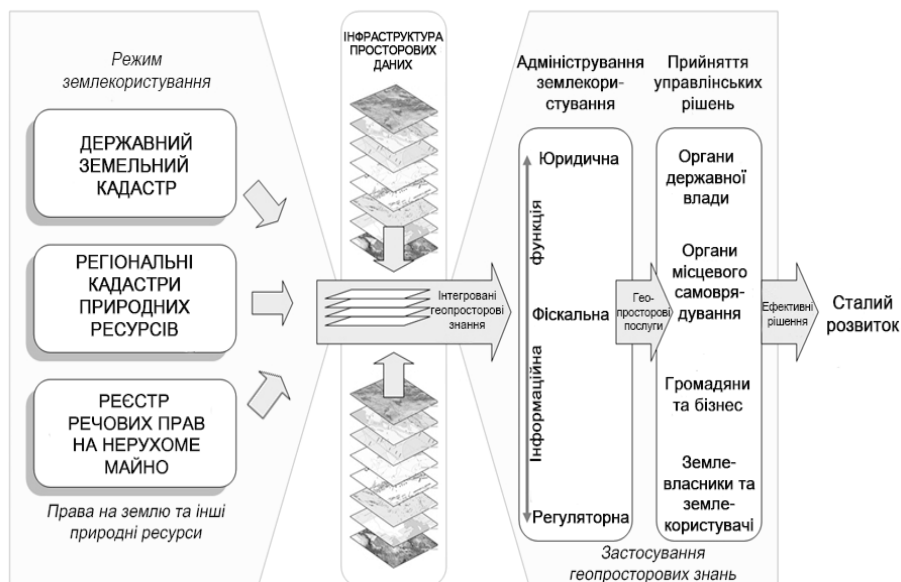


Рисунок 9.5. Інфраструктура системи адміністрування землекористування в контексті моделі від «вимірювання до управління» (розроблено автором на основі джерела [309])

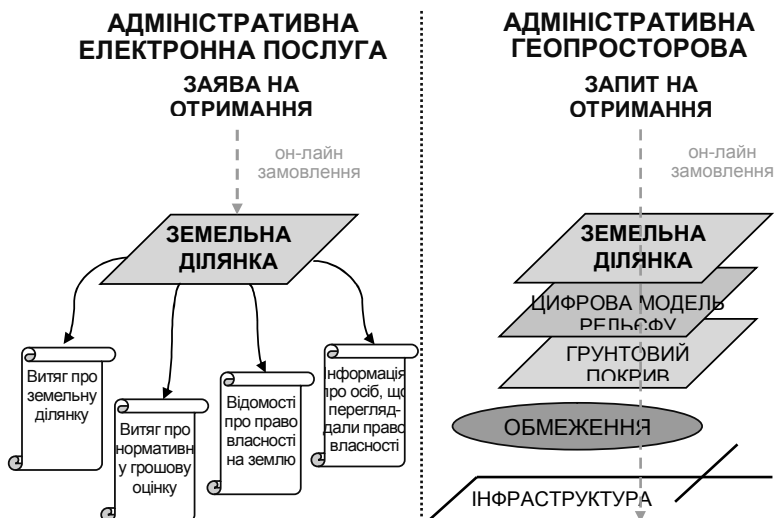


Рисунок 9.6. Характерні особливості надання електронної та геопросторової адміністративної послуги.

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

Геопросторова послуга повинна також надаватись у вигляді окремих наборів даних про землекористування як геопросторовий об'єкт для усіх зацікавлених осіб на платній чи безоплатній основі.

Як приклад, надання інформації про межі землекористування, наборів даних про його агровиробничі групи ґрунтів, рельєф, земельні угіддя та інших для складання проектів землеустрою, що забезпечують еколого-економічне обґрунтування сівозміни та впорядкування угідь.

Такий підхід дозволить перейти від «паперового» до «цифрового» землеустрою, як це уже відбулося із матеріали технічної документації з нормативної грошової оцінки земель населених пунктів, які на сьогоднішній день необхідно оформляти у векторному вигляді в шейп-файлах та представляти у електронному документі формату XML.

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

Адже, забезпечення сталого розвитку є неможливим без повного розуміння динамічного природного середовища та відстеження моніторингу впливу діяльності людини на це середовище шляхом інтеграції віртуального відтворення антропогенного середовища та природного середовища [308].

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

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

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

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

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

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

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

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

7) перехід від паперових до цифрових архівів, що дає змогу пришвидшити доступ до інформації та підвищити її наочність [42].

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

Підсистема земельного кадастру як одна із складових системи адміністрування землекористування повинна охоплювати облік і поширення інформації про права на землю, вартість й форми та способи використання землі. В земельному кадастрі повинні відображатися юридичні і фізичні межі земельних ділянок, землекористування на різних правах та всі землі країни [132].

Також варто врахувати рекомендації експертів Європейської економічної комісії Організації об'єднаних націй щодо подальшого розвитку системи адміністрування землекористування, які містяться в аналізі вітчизняного житлового сектору та управління земельними ресурсами [189]:

- система адміністрування землекористуванням повинна бути невід'ємною частиною ефективного управління в Україні;

- публічний доступ до даних системи адміністрування землекористуванням та впровадження уніфікованого обмінного формату цифрових даних повинні проводитись відповідно до міжнародних стандартів;

- отримання адміністративних послуг щодо реєстрації земельних ділянок та прав на них у одному приміщенні за принципом «єдиного вікна».

- зниження конфліктних ситуацій та покращення взаємодії усіх інституцій, міністерств та муніципалітетів щодо формування достовірних та об'єктивних відомостей про земельні ділянки та права на них.

Таким чином, буде забезпечено розширення концепції е-уряду (e-government), моделі державного управління, яка заснована на використанні сучасних інформаційних та комунікаційних технологій з метою підвищення ефективності та прозорості влади, а також встановлення суспільного контролю над нею, до е-управління (e-governance) –

моделі залучення та участі усіх зацікавлених сторін в управлінні, у якій всю сукупність внутрішніх і зовнішніх зв'язків та процесів підтримують і забезпечують геоінформаційні технології.

Контрольні питання до 9-го розділу.

1. Охарактеризуйте основні напрями розвитку адміністрування землекористування в Україні.
2. Охарактеризуйте засади формування адміністрування землекористування як основи державного та самоврядного управління земельними ресурсами.
3. Охарактеризуйте контроль як регулюючий інструмент адміністрування використання та охорони земель.
4. Охарактеризуйте зонування земель та землевпорядний регламент як інструменти адміністрування землекористування.
5. Охарактеризуйте зонування земель за типами (підтипами) землекористування як інструмент управління землекористуванням.
6. Охарактеризуйте землевпорядні регламенти як інструмент управління землекористуванням.
7. Охарактеризуйте сутність поняття «розбудова» системи адміністрування землекористування щодо надання геопросторових послуг.

РОЗДІЛ 10.

ОЦІНКА ЕФЕКТИВНОСТІ УПРАВЛІННЯ ЗЕМЕЛЬНИМИ РЕСУРСАМИ ТА ЗЕМЛЕКОРИСТУВАННЯМ

10.1. Методологічні засади оцінки ефективності управління земельними ресурсами та землекористуванням

Ефективність системи управління земельними ресурсами обумовлена:

- ❖ відповідністю завдань управління національному законодавству щодо формування сталого (збалансованого) землекористування, зокрема його екологізації, капіталізації, соціалізації та інституціоналізації;
- ❖ системою взаємодії виконавчих та законодавчих органів влади;
- ❖ укомплектованістю кадрами органів управління;
- ❖ ступенем кваліфікації спеціалістів (управлінців та виконавців);
- ❖ забезпеченістю картографічними матеріалами необхідного масштабу;
- ❖ наявністю даних повсюдної інвентаризації земель, землеустрою, земельному кадастру, оцінки, моніторингу земель та їх охорони;
- ❖ рівнем автоматизації ведення процесу управління та ведення державного земельного кадастру;
- ❖ можливістю адаптації використовуваних геоінформаційних систем до умов об'єкта управління.

Ефективність управління земельними ресурсами слід визначити в соціально-економічній системі з урахуванням використання первинних (*природні та трудові ресурси*) та вторинних (*матеріальне виробництво, інформаційні ресурси*) факторів землекористування. Складність аналізу системи управління земельними ресурсами обумовлює необхідність застосування різних прийомів та методів дослідження. Зупинимося на основних та допоміжних методах і прийомах аналізу системи управління земельними ресурсами.

1. **Методом порівняння** оцінюють роботу органів управління земельними ресурсами, у тому числі і земельної служби (або її організацій), визначають причини відхилень від планових показників та виявляють резерви зростання. Основні види порівнянь:

- ◆ звітних показників з плановими;
- ◆ планових показників із показниками попереднього періоду;
- ◆ звітних показників із показниками попереднього періоду;
- ◆ показників роботи за кожен день; показників із середньогалузевими даними;
- ◆ показників ефективності роботи підприємств-землекористувачів із показниками аналогічних підприємств-землекористувачів в інших регіонах і т.д.

2. **Індексний метод** застосовують щодо складних явищ, окремі елементи яких непорівнянні. Він дозволяє провести розкладання за факторами відносних та абсолютних відхилень узагальнюючого показника.

3. **Балансовий метод** передбачає зіставлення взаємопов'язаних показників господарської діяльності з метою з'ясування та вимірювання їхнього взаємного впливу, а також підрахунок резервів підвищення ефективності виробництва.

4. **Метод ланцюгових ланок** полягає в отриманні низки коригованих значень узагальнюючого показника шляхом послідовної заміни базисних значень факторів-помножувачів фактичними.

5. **Метод елімінування** дозволяє виділити дію одного фактора на узагальнюючі показники виробничо-господарської діяльності, що виключає вплив інших факторів.

6. **Факторний аналіз** – встановлення сили впливу факторів на результативну ознаку з метою ранжування факторів. При цьому вигляді аналізу застосовують методи кореляційного та регресійного аналізу.

7. **Графічний метод** – засіб ілюстрації організаційних, економічних та інших процесів з урахуванням розрахованих показників. Графічне зображення цих процесів відрізняється за призначенням (діаграми та графіки порівняння), за способом побудови (лінійні, стовпчасті, кругові, об'ємні).

8. **Функціонально-вартісний аналіз** – метод системного дослідження, що застосовується з метою підвищення корисного ефекту (або віддачі) системи управління на одиницю сукупних витрат за життєвий цикл системи.

9. **Економіко-математичні методи** застосовують для вибору оптимальних варіантів організації та функціонування системи управління земельними ресурсами. До основних прийомів аналізу відносять зведення та угруповання абсолютних та відносних величин, середніх величин, динамічних рядів, суцільних та вибірових спостережень, деталізації та узагальнення.

Під ефектом системи управління земельними ресурсами необхідно розуміти кінцевий результат управлінських дій, виражений в абсолютних та відносних показниках, а **під ефективністю системи управління земельними ресурсами** – проведення певного обсягу та виду управлінських дій (у т. ч. земельно-кадастрових) для підвищення якості та ступеня використання земельних та інформаційних ресурсів.

Ефективність системи управління земельними ресурсами та землекористуванням можна поділити на **економічну, екологічну, організаційно-технічну, інформаційну та соціальну складові**. Види ефективності системи управління земельними ресурсами показані на рисунку 10.1.

Екологічний ефект управління земельними ресурсами може виявлятися залежно від періоду освоєння системи керування. Він може бути первинним, проміжним та кінцевим

Первинний ефект полягає у зниженні негативного впливу на навколишнє середовище та поліпшенні його стану, що проявляється у зменшенні обсягу забруднень та концентрації шкідливих речовин у ґрунті, воді та повітрі, збільшенні площі придатних до використання земель, скорочення рівня шуму тощо.



Рисунок 10.1. Логічно-смыслову схему видів ефективності системи управління земельними ресурсами

Проміжний ефект — це зниження показників забруднення природного та антропогенного середовища до мінімально допустимих норм.

Кінцевий ефект полягає у підвищенні тривалості рівня життя населення, зниженні захворюваності, ефективності суспільного виробництва та збільшенні валового національного продукту країни.

Під економічною ефективністю управління земельними ресурсами розуміють результативність державної та муніципальної діяльності з управління земельними ресурсами, що вимірюється ставленням отриманого кількісно-економічного ефекту (результату) до витрат ресурсів, а також за рахунок досягнення найбільшого обсягу земельно-кадастрового виробництва при використанні матеріальних ресурсів.

Ефективність управління земельними ресурсами необхідно розглядати на трьох рівнях:

- ✚ національному – загальногосподарська;
- ✚ регіону (область, район) – регіональна;
- ✚ територіальній громаді – місцева;
- ✚ конкретного землеволодіння, землекористування – госпрозрахункова (комерційна).

Економічну ефективність системи управління земельними ресурсами та землекористуванням поділяють на **абсолютну** (пряму), **фактичну**, **розрахункову** та ін.

Абсолютну (пряму) ефективність визначають як реальну економічну віддачу від управлінських дій (збільшення збору земельного податку, плата за інформацію та надання послуг тощо). **Абсолютна ефективність системи управління** складається з прямого ефекту і частини непрямого та опосередкованого ефектів, одержуваних внаслідок прийняття економічно ефективного управлінського рішення щодо розвитку землекористування відповідної території.

Фактичну ефективність системи визначають за здійсненими одноразовими витратами та щорічними витратами для освоєння та ведення системи управління земельними ресурсами з коригуванням у разі отримання низької фактичної ефективності. Коригування здійснюють у ході авторського контролю, що дозволяє встановити ступінь корисності системи для розвитку території.

Розрахункова ефективність визначається кількістю та складом витрат, їх окупністю на перспективу з урахуванням нормативних показників.

Фактична та розрахункова ефективності часто не збігаються внаслідок економічних, організаційних, адміністративних, правових та інших причин.

Соціальна ефективність – це створення сприятливих умов поліпшення життєдіяльності населення, соціального розвитку суспільства, одержувані у результаті прийняття управлінського рішення.

Організаційно-технологічна ефективність системи управління земельними ресурсами відображає ефективність процесу планування, організації, управління та техніко-технологічного забезпечення земельно-кадастрового процесу.

Інформаційна ефективність управління земельними ресурсами – це покращення інформаційного забезпечення системи землевпорядних органів інформацією для обґрунтування прийняття рішень.

Основний критерій ефективності системи управління земельними ресурсами – значне збільшення доходної частини національного, регіональних та територіальних громад бюджетів за рахунок організації використання і охорони земель та операцій, пов'язаних із земельними ділянками і іншими об'єктами землекористування, контроль за суб'єктами та об'єктами земельних відносин при розумній економії бюджетних коштів, що спрямовуються на здійснення функцій управління.

При визначенні загальногосподарської значущості можна назвати глобальний і локальний критерії.

Глобальний критерій – оцінка ефективності системи управління земельними ресурсами із загальногосподарської (макроекономічної) точки зору.

Локальний критерій – оцінка системи управління земельними ресурсами на рівні регіонів та територіальних громад.

За пріоритетом можна назвати головний і побічний критерій. **Головний критерій** – основна оцінка ефективності системи управління земельними ресурсами. **Побічний (другорядний) критерій** – супутній головному критерію.

За видом розрахунку можна виділити витратний та прибутковий критерій та «витрати-доходи». **Витратний критерій** заснований на мінімізації витрат праці та засобів для отримання ефекту. **Прибутковий критерій** – максимум ефекту (кінцевих позитивних результатів). Критерій «**витрати доходи**» – це максимум ефекту (кінцевих позитивних результатів) при оптимальних (або мінімальних) витратах, спрямованих на досягнення ефекту.

По виду результату доцільно виділити такі критерії:

♦ **ринкові** – відповідність основної та інформаційної стратегії розвитку системи управління потребам земельного ринку, ймовірність комерційного успіху, ймовірний обсяг продажів, загальна ємність земельного ринку, еластичність ціни на землю, необхідність маркетингових досліджень та реклами для формування земельного ринку та ринку послуг, оцінка перешкод для формування ринку та ін.;

♦ **фінансові** – розміри інвестицій та стартові витрати; потенційний річний прибуток; відповідність варіанту системи управління земельною держвласністю критеріям ефективності капітальних вкладень; термін окупності; можливості використання податкових пільг; необхідність залучення позикового капіталу та її частки в інвестиціях; фінансовий ризик, пов'язаний із використанням конкретного варіанту системи управління;

♦ **зовнішні та екологічні** – правова забезпеченість, несуперечність проекту (варіанту) чинному законодавству; реакція суспільної думки на його здійснення; зниження кількості похибок у виробничих процесах; вплив на рівень забруднення території;

♦ **науково-технічні** – перспективність використовуваних рішень; можливість застосування отриманих результатів у процесах управління; позитивний вплив на інші проекти (варіанти), що становлять державний інтерес;

♦ **соціальні** – зміна числа робочих місць; поліпшення житлових та культурно-побутових умов працівників; покращення умов праці; вплив на структуру виробничого персоналу; надійність та своєчасність постачання населення окремими видами інформації; поліпшення здоров'я працівників та населення; економія вільного часу Соціальні результати здебільшого піддаються вартісної оцінки, та його включають у складі загальних результатів ефективності управління земельною власністю;

♦ **виробничі** – доступність сировини, матеріалів та додаткового обладнання; нові технології; характеристика виробничого персоналу з кваліфікації та чисельності; витрати виробництва;

♦ **регіональні** – ресурсні можливості, ступінь соціальної нестабільності.

Система показників оцінки економічної ефективності управління земельними ресурсами може бути розбита на три взаємопов'язані групи (таблицю 10.1), при цьому критерій ефективності доцільно визначати за схемою, показаною на рис. 10.1.

Таблиця 10.1. Система показників оцінки економічної ефективності управління земельними ресурсами та землекористуванням

Кінцеві результати діяльності	Рациональність організаційної структури	Зміст процесу управління земельними ресурсами
Збираність земельних платежів; % перерахування до державного та місцевих бюджетів; Вартість запобігання шкоди від деградації земель; Частка земельних платежів, що визначається внеском системи управління	Рівень централізації функцій; Число ланок; Норми керованості; Збалансованість прав і відповідальності; Рівень спеціалізації та функціональної замкнутості підсистем	Продуктивність апарату управління; Безпосередні результати діяльності; Витрати управлінської праці; Поточні витрати на управління; Вартість техніко-технологічного комплексу

Визначення ефективності системи управління земельними ресурсами на відповідних ієрархічних рівнях за наведеним вище методологічним підходом, здійснюється у наступній послідовності;

- 1) визначення виду ефективності та ефекту;
- 2) визначення критерію ефективності;
- 3) вибір методу визначення ефективності;
- 4) визначення складу показників;
- 5) збір та обробка інформації;
- 6) визначення перспективних напрямів розрахунку ефекту;
- 7) розробка інструментарію аналізу;
- 8) визначення факторів, що впливають на управління земельними ресурсами;
- 9) розрахунок величини ефекту та аналіз отриманих результатів;
- 10) уточнення системи показників та/або методу досліджень;
- 11) розрахунок та аналіз вторинних результатів;
- 12) прийняття управлінського рішення.

10.2. Методичні підходи оцінки ефективності управлінських дій щодо формування сталого (збалансованого) землекористування

Екологічна компонента збалансованого землекористування характеризується рівнем урбанізації та інтенсивності використання земель та інших природних ресурсів (землекористування), який можна оцінити шляхом впливу складу земельних угідь та земель за функціональним використанням на *екологічну стабільність (нестабільність) землекористування* в межах досліджуваної території, стійкість якого залежить від рівня

освоєності земельних та інших природних ресурсів, інтенсивності землекористування та рівня наявних антропогенних загроз (землі оборони, промисловості тощо).

Екологічна стабільність характеризується коефіцієнтом екологічної стабільності ($K_{ек.ст}$) землекористування та рівнем антропогенного навантаження. Значення $K_{ек.ст}$ менше 0,33, то територія землекористування є екологічно нестабільною, якщо змінюється від 0,34 до 0,50, то належить до стабільно нестійкої, якщо знаходиться у межах від 0,51 до 0,66, то переходить до середньої стабільності, якщо перевищує 0,67, то територія землекористування є екологічно стабільною [165].

В таблиці 10.2 приведено коефіцієнт екологічної стабільності ($K_{ек.ст}$) типів землекористування за рівнем інтенсивності із авторськими доповненнями зроблених на основі експертних пропозицій за методикою Світового банку.

Таблиця 10.2. Екологічна, економічна та соціальна оцінка типів землекористування залежно від рівня інтенсивності використання земель та інших природних ресурсів

Групи типів за інтенсивністю	Типи за рівнем інтенсивності землекористування	Коеф. ек. стаб. ($K_{ек.ст}$)	Вартість землекористування		Валова додана вартість	
			грн./га	дол. США/га	грн./га	дол. США/га
1	1.1.1. Ресурсно-промисловий (добувна промисловість)	0,00	62200	2356	4795	182
	1.1.2. Лісопромисловий	0,50	12000	455	600	23
	1.1.3. Сільськогосподарський (традиційне землекористування)	0,20	25000	947	1895	72
	1.1.4. Водопромисловий (ГЕС, водний транспорт, рибальство)	0,50	26400	1000	2000	76
	1.1.5. Сельбищний (сільський)	0,40	663950	25150	50300	1905
2	2.1.1. Сельбищний (міський)	0,05	1897000	71856	143712	5444
	2.2.1. Промисловий (локальний)	0,00	41547	1574	3148	119
	2.2.2. Енергетичний	0,25	41547	1574	4197	159
	2.2.3. Транспортний (лінійний)	0,20	41547	1574	3598	136
	2.2.4. Спеціальний (оборони)	0,10	20700	784	-	-
3	3.1.1. Природо-заповідний	1,0	73788	2795	6388	242
	3.1.2. Природоохоронний	0,90	36894	1398	3727	141
	3.1.3. Оздоровчий	0,60	47091	1784	3568	135
	3.1.4. Рекреаційний	0,55	39237	1486	2973	113
	3.1.5. Лісогосподарський	0,95	6000	227	400	15
	3.1.6. Водогосподарський	0,80	13200	500	1330	50
	3.1.7. Сільськогосподарський (нетрадиційне землекористування)	0,51	50000	1894	4040	153
	3.1.8. Присадибний (особисте селянське господарство)	0,51	37000	1402	2790	106

Примітка: * Курс дол. США станом на 17.10.2021 р.: 1 дол. США = 26,400 грн.

Суть методичного підходу полягає в тому, що група експертів проводить екологічну оцінку, де враховано співвідношення за ступенем антропогенного навантаження і порушенням екологічної рівноваги. Відмітимо, що в підході Світового банку, тай загалом в дослідженнях Світового банку та Міжнародної федерації

землевпорядників головною думкою є те, що ефективна система природного, в тому числі сільськогосподарського та міського землекористування повинна бути сформована для задоволення потреб населення та взаємовідносин людини і землі, а також гарантування безпеки усіх форм власності та сталого землекористування і природних ресурсів [208].

На основі даних коефіцієнта екологічної стабільності ($K_{ек.ст}$), приведених в таблиці 10.3, для прикладу проведені розрахунки екологічної стабільності землекористування в межах території Деснянської об'єднаної територіальної громади.

Таблиця 10.3. Розрахунок екологічної стабільності землекористування в межах території Деснянської об'єднаної територіальної громади [151]

Типи (підтипи) землекористування	Коеф. ек. стаб. ($K_{ек.ст}$) типів землек.	Площа (П), га	Добуток $П \times K_{ек.ст}$
1) Екологічна стабільність землекористування при існуючому використанні земель			
Сільськогосподарського призначення, з них:		7496	
традиційне землекористування	0,20	528	106
присадибне	0,51	6968	3554
Житлової та громадської забудови	0,40	326	130
Землі промисловості	0,00	116	0
Землі транспорту і зв'язку	0,20	185	37
Землі оборони	0,10	21056	2106
Природоохоронне	0,90	-	
Рекреаційне	0,55	31	17
Лісгосподарське	0,95	10365	9847
Водогосподарське	0,80	128	102
Землі запасу	0,43	25724	11061
Всього	0,41	65427	26960
2) Екологічна стабільність землекористування з врахуванням авторських пропозицій трансформації структури землекористування в місцевій програмі*			
Сільськогосподарського призначення, з них:		7496	
традиційне землекористування	0,20	528	106
нетрадиційне земле- користування	0,51	1500	765
присадибне	0,51	5468	2789
Житлової та громадської забудови	0,40	326	130
Землі промисловості	0,00	116	0
Землі транспорту і зв'язку	0,20	185	37
Землі оборони	0,10	21056	2106
Природно-заповідний	1,00	4724	4724
Природоохоронне	0,90	11000	9900
Рекреаційне	0,55	15159	8337
Лісгосподарське	0,95	5365	5097
Всього	0,52	65427	33990

Отже, землекористування в межах території Деснянської об'єднаної територіальної громади при існуючій структурі відноситься до стабільно нестійкого ($K_{ек.ст} = 0,41$) а після проведення трансформації з врахуванням авторських пропозицій трансформації структури землекористування в місцевій програмі [151] змінився ($K_{ек.ст} = 0,52$) на середню стабільність.

Оскільки стало (збалансоване) землекористування досягається при відповідному співвідношенні соціальної, екологічної та економічної компоненти то є потреба знайти кількісні та якісні характеристики такого співвідношення.

Соціальна компонента збалансованого землекористування характеризується: рівнем доступу до землі населення; рівнем створення доданої вартості землекористування, яка складається з компонентів, які відповідають поділу економічних ресурсів на чотири види: природні (земля); капітал (капітальні блага); праця (здібності до праці); управлінські (підприємницькі) здібності.

Складовими доданої вартості відповідно до чотирьох економічних ресурсів є: рента, оренда (внесок природних ресурсів, «землі»); амортизація (оцінка спожитого капіталу у процес створення продукції); заробітна плата (внесок робочої сили); прибуток (оцінка внесу підприємницького фактору); рівнем зростання вартості землекористування, яка впливає на величину надходжень від земельних платежів у бюджету на відповідній території.

Економічна компонента збалансованого землекористування характеризується рівнем вартості землекористування, рівнем капіталізації землекористування, його землемісткістю та доходністю.

Для моделювання рівня збалансованості землекористування на відповідних територіях запропоновані укрупнені показники коефіцієнта екологічної стабільності ($K_{ек.ст}$) (дані табл. 10.2), вартості землекористування (розраховано з використанням джерел [10; 11; 71]) та валової доданої вартості типів землекористування залежно від рівня інтенсивності використання земель та інших природних ресурсів. На основі даних вартості землекористування для прикладу проведені розрахунки вартості землекористування в межах території Деснянської об'єднаної територіальної громади (табл. 10.4).

Отже, вартість землекористування в межах території Деснянської об'єднаної територіальної громади при існуючій структурі складає **19,4 млн. дол. США або на 1 га 490 дол. США** а після проведення трансформації з врахуванням авторських пропозицій трансформації структури землекористування в місцевій програмі [151] змінилася і складає **88,54 млн. дол. США або на 1 га 1353 дол. США**, що майже в 2,8 рази є більшою.

На основі даних валової доданої вартості створюваної землекористуванням (табл. 10.2), для прикладу проведені розрахунки доданої вартості землекористування в межах території Деснянської об'єднаної територіальної громади (табл. 10.5).

Таблиця 10.4. Вартість землекористування в межах території Деснянської об'єднаної територіальної громади за типами землекористування

Типи (підтипи) землекористування та угіддя	Вартість, дол. США/га	Площа, га	Вартість землекористування, тис. дол. США
1) Вартість землекористування при існуючому використанні земель			
Сільськогосподарського призначення, з них:		7496	
<i>традиційне землекористування</i>	947	528	500 016
<i>присадибне</i>	1402	6968	9 769 136
Житлової та громадської забудови	25150	326	8 198 900
Землі промисловості	1574	116	182 584
Землі транспорту і зв'язку	1574	185	291 190
Землі оборони	784	21056	16 507 904
Природоохоронне	-	-	
Рекреаційне	1486	31	46 066
Лісогосподарське	227	10365	2 352 855
Водогосподарське	500	128	64 000
Землі запасу	-	25724	
Всього	490	65427 (39703)	19 444 599
2) Вартість землекористування з врахуванням авторських пропозицій трансформації структури землекористування			
Сільськогосподарського призначення, з них:		7496	
<i>традиційне землекористування</i>	947	528	500 016
<i>нетрадиційне земле- користування</i>	1894	1500	2 841 000
<i>присадибне</i>	1402	5468	7 666 136
Житлової та громадської забудови	25150	326	8 198 900
Землі промисловості	1574	116	182 584
Землі транспорту і зв'язку	1574	185	291 190
Землі оборони	784	21056	16 507 904
Природно-заповідний	2795	4724	13 203 580
Природоохоронне	1398	11000	15 378 000
Рекреаційне	1486	15159	22 526 274
Лісогосподарське	227	5365	1 217 855
Всього	1353	65427	88 513 439

Таблиця 10.5. Валова додана вартість створюваної землекористуванням в межах території Деснянської об'єднаної територіальної громади за типами землекористування

Типи (підтипи) землекористування та угіддя	Валова додана вартість, дол. США/га	Площа, га	Валова додана вартість землекористування, тис. дол. США
1) Валова додана вартість створюваної землекористуванням при існуючому використанні земель			
Сільськогосподарського призначення, з них:		7496	

Типи (підтипи) землекористування та угіддя	Валова додана вартість, дол. США/га	Площа, га	Валова додана вартість землекористування, тис. дол. США
<i>традиційне землекористування</i>	72	528	38 016
<i>присадибне</i>	106	6968	738 608
Житлової та громадської забудови	1905	326	621 030
Землі промисловості	119	116	13 804
Землі транспорту і зв'язку	136	185	25 160
Землі оборони	-	21056	
Природоохоронне	141	-	
Рекреаційне	113	31	3 503
Лісогосподарське	15	10365	155 475
Водогосподарське	50	128	6 400
Землі запасу	-	25724	
Всього	40	65427 (39703)	1 601 996

2) Валова додана вартість створювана землекористуванням з врахуванням авторських пропозицій трансформації структури земель

Сільськогосподарського призначення, з них:		7496	
<i>традиційне землекористування</i>	72	528	38 016
<i>нетрадиційне землекористування</i>	153	1500	229 500
<i>присадибне</i>	106	5468	579 608
Житлової та громадської забудови	1905	326	621 030
Землі промисловості	119	116	13 804
Землі транспорту і зв'язку	136	185	25 160
Землі оборони	-	21056	
Природно-заповідний	242	4724	1 143 208
Природоохоронне	141	11000	1 551 000
Рекреаційне	113	15159	1 712 967
Лісогосподарське	15	5365	80 475
Всього	916	65427	5 994 768

Отже, валова додана вартість створювана землекористуванням в межах території Деснянської об'єднаної територіальної громади при існуючій структурі складає **1,6 млн. дол. США або на 1 га 40 дол. США** а після проведення трансформації з врахуванням авторських пропозицій трансформації структури землекористування в місцевій програмі [151] змінилася і складає **6,0 млн. дол. США або на 1 га 916 дол. США**, що майже в 23 рази є більшою.

Таким чином, оцінку ефективності збалансування структури землекористування необхідно здійснювати за трьома показниками в контексті екологічної стабільності, вартості та валової доданої вартості створюваної землекористуванням.

Використовуючи показники екологічної стабільності, економічної та соціальної стійкості можна розрахувати інтегральний індекс (*I_{int}*) збалансованого землекористування за формулою:

$$I_{int} = I_{ек.ст} \times I_{екон.ст.} \times I_{соц.ст.}, (10.1)$$

де *I_{ек.ст}* – індекс екологічної стабільності землекористування, який розраховується за формулою:

$$I_{ек.ст} = K_{ек.ст.п} / K_{ек.ст.факт} (10.2)$$

де $K_{ек.ст.п}$ – коефіцієнт екологічної стабільності землекористування з врахуванням авторських пропозицій трансформації структури землекористування в місцевій програмі [151].

$K_{ек.ст.факт}$ – екологічної стабільності фактичний при існуючому стані використання земель.

$I_{екон.ст.}$ – індекс економічної стійкості землекористування, який розраховується за формулою:

$$I_{екон.ст.} = B_n / B_f, (10.3)$$

де B_n – вартість землекористування з врахуванням авторських пропозицій трансформації структури землекористування [151];

B_f – вартість землекористування при існуючому використанні земель.

$I_{соц.ст.}$ – індекс соціальної стійкості землекористування, який розраховується за формулою:

$$I_{соц.ст.} = B_{ДВn} / B_{ДВf}, (10.4)$$

де $B_{ДВn}$ – валова додана вартість створювана землекористуванням з врахуванням авторських пропозицій трансформації структури земель;

$B_{ДВf}$ – валова додана вартість створювана землекористуванням при існуючому використанні земель.

Якщо одержані індекси екологічної, економічної та соціальної стійкості більше одиниці то землекористування характеризується як стає (збалансоване) а якщо один із вказаних індексів менше одиниці то ця складова негативно впливає на збалансування землекористування.

Здійснено розрахунок інтегрального індексу ($I_{інт}$) збалансованого землекористування в межах території Деснянської об'єднаної територіальної громади за формулою:

$$I_{інт} = 0,52; 0,41 \times 88\,513\,439; 19\,444\,599 \times 5\,994\,768; 1\,601\,996 = 1,27 \times 4,55 \times 3,74 = 21,61$$

Таким чином, землекористування в межах території Деснянської об'єднаної територіальної громади, що сформоване з врахуванням авторських пропозицій трансформації структури земельних угідь, буде збалансованим.

Контрольні питання до 10-го розділу.

1. Охарактеризуйте сутність оцінки ефективності управління земельними ресурсами та землекористуванням.
2. Охарактеризуйте методологічні засади оцінки ефективності управління земельними ресурсами та землекористуванням.
3. Охарактеризуйте методичні підходи оцінки ефективності управлінських дій щодо формування сталого (збалансованого) землекористування.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Архив курсов валют Национального банка Украины. Kurs-Dollar-Euro.ru. URL: <http://kurs-dollar-euro.ru/kurs-nbu.html>.
2. Буркинський Б.В. Екологізація політики регіонального розвитку. Одеса: Інститут проблем ринку і економіко-екологічних досліджень НАН України, 2002. 328 с.
3. В Україні стартував пілотний проект з онлайн-реєстрації земельної ділянки e.land.gov.ua. URL: <http://land.gov.ua/v-ukraini-startuvav-pilotnyi-proekt-z-onlain-reiestratsiizemelnoi-dilianky-e-land-gov-ua/>.
4. Варламов А. А. Земельный кадастр: в 6 т. М. 2004. Т. 2: Управление земельными ресурсами. 527 с.
5. Вернигора М. Украина исследует эффективность управления земельными ресурсами. URL: http://ukrapk.com/articles/partarticles/ukraina_issleduet_jeffektivnost_upravlenija_zemelnymi_resursa mi.html.
6. Волков С.М. Землеустройство. Землеустройство за рубежом. Том 7. М.: Колос. 2005. Т. 7. 425 с.
7. Державне управління: підручник у 2 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України; ред. кол.: Ю. В. Ковбасюк (голова), К. О. Ващенко (заст. голови), Ю.П. Сурмін (заст. голови) [та ін.]. К.; Дніпропетровськ: НАДУ, 2012. Т. 1. 564 с.
8. Добровольные руководящие принципы ответственного регулирования вопросов владения и пользования земельными, рыбными и лесными ресурсами в контексте национальной продовольственной безопасности. продовольственная и сельскохозяйственная организация объединенных наций. Рим. 2013. 47 с.
9. Добровольные руководящие принципы ответственного управления владением и использованием земельными, лесными и рыбными ресурсами в контексте национальной продовольственной безопасности. 2012. 49 с. URL: http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/nr/land_tenure/pdf/VG_Final_RU_May_2012.pdf.
10. Довідник показників нормативної грошової оцінки земель населених пунктів. Державна служба України з питань геодезії, картографії та кадастру. 2021. <https://data.gov.ua/dataset/e306eba5-e5b59-4bc7-aa3e-fb8f12dd7599>.
11. Довідник показників нормативної грошової оцінки сільськогосподарських угідь в Україні станом на 01.01.2020. Державна служба України з питань геодезії, картографії та кадастру. 2020. URL: <http://volynska.land.gov.ua/info/dovidnyk-pokaznykiv-normatyvnoi-hroshovoi-otsinky-silskohospodarskykh-uhid-v-ukraini-stanom-na-01-01-2020/>.
12. Дорош О.С. Територіальне планування землекористування в умовах нових земельних відносин: теорія, методологія і практика: дис. ... д-ра екон. наук: 08.00.06. К., 2013. 438 с.
13. Другак В.М. Економіка сільськогосподарського землекористування: теорія, методологія та практика: дис.... доктора екон. наук: 08.00.06. К. 2010. 461 с.
14. Другак В.М. Теоретичні та методичні основи економіки землекористування. К.: ЦЗРУ. 2004. 129 с.
15. Европейская хартия регионального планирования. 1983. URL: http://www.coe.int/t/dgap/localdemocracy/cemat/VersionCharte/Charte_bil.pdf.
16. Електронні послуги: земельні відносини. URL: <https://www.kmu.gov.ua/servicesfilter#categories?subcategory=68>.
17. Загорський В.С. Концептуальні основи формування системи управління сталим розвитком екологоекономічних систем: монографія. Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2018. 336 с.

18. Звіт про НДР «Обґрунтування просторових параметрів елементів національної екологічної мережі та розробка регіональних схем її формування (типова технологія, прототипи)» (заключний). ІЗ УААН, 2002. 263 с.
19. Земельний кодекс України від 18 грудня 1990 року № 561-XII. Відомості Верховної Ради УРСР. 1991. № 10. 05 березня. С. 238.
20. Земельний кодекс України від 25 жовтня 2001 року № 2768-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2768-14#Text>.
21. Земельные ресурсы: всемирный обзор. КБООН, 2017. 340 с.
22. Израэль Ю.А. Экология и контроль состояния природной среды. Л.: Гидрометеозидат, 1979.
23. Инсбрук, Австрия, 25 сентября – 1 октября 2011 г. URL: http://www.fig.net/news/news_2011/austria_sept_2011.htm.
24. Інструкція з заповнення державної статистичної звітності з кількісного обліку земель (форми № 6-зем, 6а-зем, 6б-зем, 2-зем): наказ Державного комітету статистики від 05 листопада 1998 року № 377. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0788-98#Text>.
25. Інформація про організаційну структуру розпорядника інформації. 2021. URL: <https://data.gov.ua/dataset/a54cf76a-8215-4b34-8666-494cf35bda8f/resource/bea31147-80c6-4eac-9b3f-93c435e4c908>
26. Капінос Н.О. Значення і роль землеустрою на місцевому рівні і розвитку землекористування територіальних громад. Землеустрій, кадастр і моніторинг земель. 2017. № 1. С. 98-105.
27. Капінос Н.О. Методологічні проблеми планування розвитку землекористування на місцевому рівні в умовах нових земельних відносин та децентралізації влади. Землеустрій, кадастр і моніторинг земель. 2017. № 2. С. 28-36.
28. Ковалишин О. Теоретико-методологічні засади економічних та екологічних відносин прав власності на землю. Львів, 2019. 312 с.
29. Коваль Л.В., Заболотчук А.В. Облік земельних ресурсів сільськогосподарських підприємств в Україні. Ефективна економіка. 2018. № 4. URL: http://www.economy.nayka.com.ua/index.php/d/sveta%2021.03.2014/pdf/10_2018/59.pdf?op=1&z=6236.
30. Колотілін О.К. Публічний звіт Держгеокадастру за 2017 рік. Land.gov.ua. URL: http://land.gov.ua/wp-content/uploads/2018/03/pub_rep_2018.pdf.
31. Комов Н.В. Роль земельных ресурсов в устойчивом развитии России. Экономика и экология территориальных образований. 2015. №4. С. 7-14.
32. Компендиум по Европейскому пространственному планированию. 1997. URL: http://commin.org/upload/Glossaries/European_Glossary/EU_compendium_No_28_of_1997.pdf.
33. Комплексний план території територіальної громади. НДПЦ ГП. URL: <https://gplan.com.ua/hromadas/kompleksniy-plan-teritoriyi-teritorialnoyi-gromadi>.
34. Кондратенко А. Земельний кадастр: далі буде. ZN.ua. URL: http://gazeta.dt.ua/macrolevel/zemelniy-kadastr-dali-bude-_.html.
35. Конституція України від 28 червня 1996 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>.
36. Концепція боротьби з деградацією земель та опустелюванням: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 22 жовтня 2014 року № 1024-р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1024-2014-p>.

37. Кошкин Л.И. Основные принципы, структура и механизмы системы государственного управления земельно-имущественными отношениями. Менеджмент в России и за рубежом. 2007. № 3. С. 57-66.
38. Курильців Р. М. Інтегроване управління землекористуванням: теорія, методологія, практика. Л.: Сполом, 2016. 512 с.
39. Курильців Р.М. Інтегральна оцінка ефективності управління землекористуванням в Україні, Грузії та Молдові. Економіка. Управління. Інновації. 2016. № 4 (19). URL: http://irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?C21COM=2&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&IMAGE_FILE_DO WNLOAD=1&Image_file_name=PDF/eui_2016_4_7.pdf.
40. Курильців Р.М. Інтегроване управління землекористуванням: теорія, методологія, практика. Львів: СПОЛОМ, 2016. 512 с.
41. Курильців Р.М. Понятійний апарат управління землекористуванням в європейському контексті. Науковий вісник Національного лісотехнічного університету України: зб. наук.-техн. пр. Львів: ПВВ НЛТУ України, 2012. Вип. 22.4. С. 231-236.
42. Курильців Р.М. Формування системи земельного адміністрування в Україні. Науковий вісник Національного лісотехнічного університету України: зб. наук.-техн. пр. Львів: ПВВ НЛТУ України, 2012. Вип. 22.12. С. 277-282.
43. Курс валют НБУ. Міністерство фінансів України. URL: <https://minfin.com.ua/currency/nbu/>.
44. Кучер А.В., Анісімова О.В., Казакова І.В., Гапєєв Л.В. Економічне забезпечення відтворення родючості ґрунтів. Х.: Смуґаста типографія, 2015. 112 с.
45. Лобуцько А.В. Еколого-економічні основи розподілу земель за їх категоріями як основним цільовим призначенням. Авт. дис. на зд. наук. ст. к.е.н. Київ, 2017. 27 с.
46. Малоокій В.А. Становлення та розвиток системи управління земельними ресурсами територіальних громад в Україні. Дис. на здоб. наук. ст.. канд. наук з держ. управл. Запоріжжя. 2021. 219 с.
47. Мартин А.Г., Осипчук С.О., Чумаченко О.М. Природно-сільськогосподарське районування України. К.: ЦП «Компринт». 328 с. URL: https://zsu.org.ua/files/Monograph_Natural_agricultural_zoning.pdf.
48. Мельник А.Ф. Інституціональне середовище розвитку економіки. Національна економіка. Київ: Знання, 2011. 463 с.
49. Менеджмент. URL: <https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%9C%D0%B5%D0%BD%D0%B5%D0%B4%D0%B6%D0%BC%D0%B5%D0%BD%D1%82>.
50. Метод. URL: <https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%9C%D0%B5%D1%82%D0%BE%D0%B4>.
51. Методичні рекомендації щодо розроблення регіональних та місцевих схем екомережі: наказ Міністерства охорони навколишнього природного середовища від 13.11.2009 № 604. URL: https://mepr.gov.ua/files/docs/Zvit/2018/%D0%97%D0%B0%D0%BA%D0%BB%D1%8E%D1%87%D0%BD%D0%B8%D0%B9%20%D0%B7%D0%B2%D1%96%D1%82_%D0%95%D0%BA%D0%BE%D0%BC%D0%B5%D1%80%D0%B5%D0%B6%D0%B0_2000-2015_09.01.2018.docx
52. Місцеві ради не мають повноважень для затвердження положень про самоврядний контроль за використанням та охороною земель громад. 2021. URL: <http://www.drs.gov.ua/press-room/mistsevi-rady-ne-mayut-povnovazhen-dlya-zatverdzhennya-polozhen-pro-samovryadnyj-kontrol-za-vykorystanniam-ta-ohoronoju-zemel-gromad/>.

53. Моніторинг земельних відносин в Україні: 2016-2017. Статистичний щорічник. 2018. 168 с.
54. Назаренко В.И. Зарубежный опыт функционирования земельного рынка. URL: <http://www.valnet.ru/m7-114.phtml>.
55. Національна доповідь про стан навколишнього природного середовища в Україні у 2019 році. Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів України. URL: <https://mepr.gov.ua/news/37844.html>.
56. Національний план дій щодо боротьби з деградацією земель та опустелюванням: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 30 березня 2016 р. № 271-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/271-2016-%D1%80#n8>.
57. Нижник В.М. Бондарчук Л.В., Грицина Л.А. Формування структури механізмів ефективного управління конкурентним потенціалом промислових підприємств; за наук. ред. д-ра екон. наук проф. В. М. Нижника, канд. екон. наук, доц. М. В. Ніколайчука. Хмельницький: ХНУ. 2012. 263 с.
58. Норт Д. Понимание процесса экономических изменений. М.: Изд. дом ГУ-ВШЭ, 2010. 75 с.
59. ООН. Руководящие принципы управления земельными ресурсами. 1996.
60. ООН. Управление земельными ресурсами в Европе. Тенденции развития и основные принципы. 2005. URL: <http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/documents/2005/wpla/ECE-HBP-140-r.pdf>.
61. Організаційна структура апарату Держгеокадастру 2018. Єдиний держаний веб-портал відкритих даних. Міністерство цифрової трансформації України. URL: <https://data.gov.ua/dataset/a54cf76a-8215-4b34-8666-494cf35bda8f/resource/de4189ce-0a58-48a9-a374-a184f6a8dc85>.
62. Пирожок О. Повна деградація. Хто псує український чорнозем. Економічна правда. 2018. URL: <https://www.epravda.com.ua/publications/2018/06/4/637294/>.
63. Питання функціонування територіальних органів Державної служби з питань геодезії, картографії та кадастру: Постанова Кабінету Міністрів України від 16 листопада 2020 р. № 1118. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/pitannya-funkcionuvannya-teritorialnih-organiv-derzhavnoyi-sluzhbi-z-pitan-geodeziyi-kartografiyi-ta-kadastru-1118161120>.
64. Питання функціонування територіальних органів Державної служби з питань геодезії, картографії та кадастру: Постанова Кабінету Міністрів України від 05 квітня 2021 р. № 301. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/pitannya-funkcionuvannya-teritorialnih-organiv-derzhavnoyi-s50421>.
65. План выполнения решений Всемирной встречи на высшем уровне по устойчивому развитию. URL: http://www.un.org/ru/events/pastevents/pdf/plan_wssd/pdf.
66. Повестка дня на XXI века. Конференция ООН по окружающей среде и развитию, (Рио-де-Жанейро, 3–14 июня 1992 года). 1992. URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/agenda21_ch10.shtml.
67. Погодження проектів землеустрою онлайн на e.land.gov.ua. URL: <http://land.gov.ua/z-pochatku-2016-roku-do-mistsevykh-biudzhativ-vid-prodazhu-zemelnykh-dilianok-i-prav-na-zemelni-diliany-nadiishlo-maizhe-11-mln-hryven/>.
68. Показники регіональних нормативів оптимальної лісистості території України: наказ Держкомлісгоспу від 29.12.2008 № 371. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0610-09#Text>.

69. Порядок ведення Державного земельного кадастру. Постанова Кабінету Міністрів України від 17 жовтня 2012 р. № 1051. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1051-2012-p/print1443088975422651>.

70. Порядок моніторингу земельних відносин, у тому числі моніторингу ринку земель: Проект постанови Кабінету Міністрів України. URL: <https://land.gov.ua/wp-content/uploads/2021/07/%D0%9F%D0%A0%D0%9E%D0%95%D0%9A%D0%A2-%D0%9F%D0%9E%D0%A1%D0%A2%D0%90%D0%9D%D0%9E%D0%92%D0%98-%D0%9A%D0%90%D0%91%D0%86%D0%9D%D0%95%D0%A2%D0%A3-%D0%9C%D0%86%D0%9D%D0%86%D0%A1%D0%A2%D0%A0%D0%86%D0%92.pdf>.

71. Порядок нормативної грошової оцінки земель сільськогосподарського призначення (крім земель населених пунктів): Постанова Кабінету Міністрів України від 22.08.2013 № 508. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1573-13#Text>.

72. Порядок реалізації пілотного проекту щодо проведення моніторингу земельних відносин: Постанова Кабінету Міністрів України від 23 серпня 2017 р. № 639. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/639-2017-%D0%BF#Text>.

73. Про бухгалтерський облік та фінансову звітність в Україні: Закон України від 16.07.1999 № 996XIV. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/996-14>.

74. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо планування використання земель: Закон України від 17 червня 2020 року № 711 IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/71120#Text>.

75. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо умов обігу земель сільськогосподарського призначення: Закон України від 31 березня 2020 року № 552-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/552-20#Text>.

76. Про державний земельний кадастр: закон України від 7 липня 2011 року № 3613-VI. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/3613-17/print1452604217682956>.

77. Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень: Закон України від 25 грудня 2015 р. № 1127. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1127-2015-%D0%BF#Text>.

78. Про затвердження Методики нормативної грошової оцінки земель сільськогосподарського призначення. Постанова Кабінету Міністрів України від 16 листопада 2016 р. № 831. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/831-2016-%D0%BF#Text>.

79. Про затвердження Методики нормативної грошової оцінки земель: Проект постанови Кабінету Міністрів України. URL: <https://land.gov.ua/proekt-postanovy-kabinetu-ministriv-ukrainy-pro-zatverdzhennia-metodyky-normatyvnoi-hroshivoi-otsinky-zemel>.

80. Про затвердження Положення про моніторинг ґрунтів на землях сільськогосподарського призначення: Наказ Міністерства аграрної політики України від 26.02.2004 № 51. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0383-04#Text>.

81. Про затвердження Положення про моніторинг земель: Постанова Кабінету Міністрів України від 20 серпня 1993 р. № 661. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/661-93-%D0%BF#Text>.

82. Про затвердження Положення про набори даних, які підлягають оприлюдненню у формі відкритих даних: Постанова Кабінету Міністрів України від 21 жовтня 2015 року № 835. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/835-2015-%D0%BF#Text>.

83. Про затвердження Положення про самоврядний контроль за використанням та охороною земель територіальної громади м. Львова»: Ухвала Львівської міської ради від 04.04.2019 № 4804. URL: <https://www8.city->

adm.lviv.ua/inteam/uhvaly.nsf/(SearchForWeb)/4185A518F6D1F9D2C22583E0003226D8?OpenDocument.

84. Про затвердження Порядку ведення Державного земельного кадастру (додатки 2-57 до Порядку): Постанова Кабінету Міністрів від 11.08.2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1051%D0%B1-2012-%D0%BF#Text>.

85. Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади: постанова Кабінету Міністрів України від 05 листопада 2008 року № 976. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/976-2008-%D0%BF#Text>.

86. Про затвердження форм адміністративної звітності з кількісного обліку земель (форми №№ 11-зем, 12-зем, 15-зем, 16-зем) та Інструкцій щодо їх заповнення: Наказ Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 30.12.2015 № 337. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0133-16#Text>.

87. Про землеустрій: Закон України від 22 травня 2003 року № 858-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/858-15#Text>.

88. Про зонування земель: Проект закону України від 19 березня 2009 року № 4238. URL: http://search.ligazakon.ua/1_doc2.nsf/link1/JF39Q00A.html.

89. Про інформаційну взаємодію органу, що здійснює ведення Державного земельного кадастру, та органу державної реєстрації прав: Постанова КМУ від 22 лютого 2012 р. № 118. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/118-2012-%D0%BF#Text>.

90. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text>.

91. Про основні засади (стратегії) державної екологічної політики України на період до 2030 року: Закон України від 28 лютого 2019 року № 2697-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2697-19#Text>.

92. Про Основні засади (стратегія) державної екологічної політики України на період до 2020 року: Закон України від 21.12.2011 № 2818-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2818-17#Text>.

93. Про охорону земель: Закон України від 19 червня 2003 року № 962-IV. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/962-15/print1476586411943513>.

94. Про оцінку земель: Закон України від 11 грудня 2003 року № 1378-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1378-15#Text>.

95. Про проведення загальнонаціональної (всеукраїнської) нормативної грошової оцінки земель сільськогосподарського призначення та внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України. Постанова Кабінету Міністрів України від 7 лютого 2018 р. № 105. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/105-2018-%D0%BF#Text>.

96. Про регулювання містобудівної діяльності: Закон України 17 лютого 2011 року № 3038-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3038-17#Text>.

97. Про реформування територіальних органів Державної служби з питань геодезії, картографії та кадастру Постанова Кабінету Міністрів України від 31 серпня 2016 р. № 581. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/581-2016-%D0%BF#Text>.

98. Про схвалення Концепції Державної цільової програми розвитку земельних відносин та національної інфраструктури геопросторових даних в Україні на період до 2030 року: Проект розпорядження Кабінету Міністрів України. URL: <https://land.gov.ua/info/proekt-rozporiadzhennia-kabinetu-ministriv-ukrainy-pro-skhvalennia-kontseptsii-derzhavnoi-tsilovoi-prohramy-rozvytku-zemelnykh-vidnosyn-ta-natsionalnoi-infrastruktury-heoprostorovykh-danykh-v-uk/>.

99. Про Цілі сталого розвитку України на період до 2030 року: Указ Президента України № 722/2019. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/7222019-29825>.

100. Проект агентства США з міжнародного розвитку USAID «Агроінвест». Модуль оцінки управління. Київ. 2012. 150 с.
101. Проект організації території національного природного парку «Подільські товтри» охорони, відтворення та рекреаційного використання його природних комплексів і об'єктів. К.: ДЗ ДЕА. 2012, в 4-х томах. 480 с.
102. Просторове планування у новому адміністративно-територіальному поділі. Портал Децентралізація. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/12630>.
103. Реймерс Н.Ф. Природопользование словарь-справочник. М.: Мысль, 1990. 637 с.
104. Рішення конституційного суду України у справі за конституційним поданням 45 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Постанови Кабінету Міністрів України „Деякі питання удосконалення управління в сфері використання та охорони земель сільськогосподарського призначення державної власності та розпорядження ними» від 7 червня 2017 року № 413. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v008p710-19#n63>.
105. Руководство по международным классификациям для сельскохозяйственной статистики. Совместная публикация ФАО и Статистического отдела Департамента экономического и социального развития ООН. 2015. 125 с. URL: http://www.cisstat.com/gsagr/Guidelines-for-Int-Classifications-on-Agricultural-Statistics_Rus.pdf.
106. Сакаль О.В. Облік земельних ресурсів як передумова ефективного земельного адміністрування. Геодезія, картографія і аерофотознімання. 2013. № 77. С. 57–61.
107. Сакаль О.В., Третяк Н.А. Напрями удосконалення земельного обліку як інституційної основи сталого розвитку територій. Землевпорядний вісник. 2014. № 5. С. 22–26.
108. Словники ABBYY Lingvo. URL: <http://www.lingvo.ua/uk/Translate/en-ru/governance>.
109. Сталий розвиток. URL: <https://www.ecolabel.org.ua/stalij-rozvitok>.
110. 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>.
111. Сушинський О.І. Контроль у сфері публічної влади: теоретико-методологічні та організаційно-правові аспекти. Л.: ЛРІДУ УАДУ, 2002. 468 с.
112. Топ-5 фактів про сільське господарство Німеччини. 2015. URL: <https://uhbdp.org.ua/news/agro-news/465-top-5-faktiv-pro-silске-gospodarstvo-nimechchini>.
113. Третяк А.М. Антологія земельних відносин, землеустрою, земельного кадастру, охорони земель та економіки землекористування. Том 3 Земельний кадастр; упорядник В.М. Другак. Херсон: ОЛДІ-ПЛЮС, 2014. 486 с.
114. Третяк А.М. Екологія землекористування: теоретико-методологічні основи формування та адміністрування: монографія. Херсон: Гринь Д.С., 2012. 440 с.
115. Третяк А.М. Економіка землекористування та землевпорядкування: навч. посіб. М. К.: ТОВ ЦЗРУ, 2004. 542 с.
116. Третяк А.М. Земельний капітал: теоретико-методологічні основи формування та функціонування: монографія. Львів. СПОЛОМ, 2011. 520 с.
117. Третяк А.М. Землеустрій в Україні: теорія, методологія. Херсон: ОЛДІ-ПЛЮС, 2013. 650 с.
118. Третяк А.М. Землеустрій в Україні: теорія, методологія. Херсон: ОЛДІ-ПЛЮС, 2013. 488 с.
119. Третяк А.М. Зміна пріоритетів земельної реформи в зв'язку з удосконаленням економічних відносин власності на землю. Вісник аграрної науки. 2008. № 2. С. 5-10.

- 120.Третяк А.М. Історія земельних відносин і землеустрою Навч. посіб. К.: Аграрна наука, 2002. 167 с.
- 121.Третяк А.М. Класифікатор обмежень прав при використанні земельних ділянок. К.: ЦЗРУ, 2001. Частина 4. 127 с.
- 122.Третяк А.М. Концепція оцінки земель в Україні. Свідцтво про державну реєстрацію автора права на твір №7709 від 09.06.2003.
- 123.Третяк А.М. Сутність і поняття екології землекористування в умовах нових земельних відносин. Екологічні науки. 2012. №2. С.84-91.
- 124.Третяк А.М., Гребенник Г.В. Сутність та поняття економіки рекреаційного землекористування у сфері природокористування в умовах нових земельних відносин. Землеустрій, кадастр і моніторинг земель. 2014. № 1-2. С. 92-101.
- 125.Третяк А.М., Дорош О.С. Управління земельними ресурсами (навчальний посібник). К.: ТОВ «ЦЗРУ», 2006. 462 с.
- 126.Третяк А.М., Другак В.М. Головні функціонали буття і критерії політики сталого розвитку України як унікальної європейської цивілізації. Стратегія соціально-економічного розвитку України. Наук. вид. в 2-х том. К.: «Юрисконсульт», 2014. 304 с.
- 127.Третяк А.М., Другак В.М. Земельна політика та земельні відносини: соціально-економічні і духовні аспекти розвитку. К.: ННЦ ІАЕ, 2007. 178 с.
- 128.Третяк А.М., Другак В.М. Наукові основи економіки землекористування та землевпорядкування. К.: ТОВ «ЦЗРУ», 2003. 345 с.
- 129.Третяк А.М., Другак В.М., Романська Д.П. Землевпорядне проектування: теоретичні та методичні основи інвестицій у землекористування. К.: ТОВ «ЦЗРУ», 2007. 246 с.
- 130.Третяк А.М., Курильців Р.М., Третяк Н.А. Адміністрування землекористування і земельний кадастр: взаємозалежність і ефективність. Землевпорядний вісник. 2014. № 10. С. 34-38.
- 131.Третяк А.М., Курильців Р.М., Третяк Н.А. Концептуальні засади розвитку в Україні сучасної багатофункціональної системи управління земельними ресурсами. Землевпорядний вісник. 2013. № 9. С. 25-28.
- 132.Третяк А.М., Курильців Р.М., Третяк Н.А. Управління земельними ресурсами і земельний кадастр: взаємозалежність і ефективність. Землевпорядний вісник. 2014. № 10. С. 34-39.
- 133.Третяк А.М., Мельничук А.Ю. Поняття та сутність землекористування оборони в Україні. Землеустрій, кадастр і моніторинг земель. № 3. 2018. С. 21-34.
- 134.Третяк А.М., Третяк В.М., Прядка Т.М. Законодавчо-нормативне запровадження зонування земель за типами (підтипами) землекористування в заміні чинних категорій земель. Землевпорядний вісник. 2021. № 2. С. 16–20.
- 135.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.
- 136.Третяк А.М., Третяк В.М. Концептуальні засади новітньої інституціонально-поведінкової економічної теорії для економіки землекористування України. Modern Problems in Science. Abstracts of VIII International Scientific and Practical Conference Prague, Czech Republic. November 09-12, 2020. С. 163-166.
- 137.Третяк А.М., Третяк В.М. Концептуальні засади розвитку сільськогосподарського землекористування сільських територій. Зб. наук праць. «Стратегія соціально-економічного розвитку України». К.: КНУКіМ, 2015. Част. 2. 268 с.

- 138.Третяк А.М., Третяк В.М. Наукові засади методології структуризації землекористування. The VIII th International scientific and practical conference «Trends in the development of modern scientific thought», (Vancouver, November 23-26, 2020).Vancouver, Canada. 2020. Р. 157–162.
- 139.Третяк А.М., Третяк В.М. Поняття, сутність та зміст раціонального використання землі: теорія, методологія та практика. Землевпорядний вісник. 2015. № 8. С. 21-25.
- 140.Третяк А.М., Третяк В.М. Проблеми індикаторів оцінки стану досягнення цілей Національного плану дій щодо боротьби з деградацією земель та опустелюванням Моніторинг та індикатори нейтрального рівня деградації земель в Україні. Зб. статей; під ред. Л.Д.Проценка. К., «Простір-М», 2018. 96 с.
- 141.Третяк А.М., Третяк В.М. Проблеми формування інституціонального середовища ринку земельних ділянок власників земельних часток (паїв) та роль землеустрою у їх вирішенні. Землевпорядний вісник. 2015. № 6. С. 28–32.
- 142.Третяк А.М., Третяк В.М. Теоретичні засади розвитку сучасної системи землекористування в Україні. Агросвіт. № 1-2. 2021. С. 3-11.
- 143.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.
- 144.Третяк А.М., Третяк В.М., Ковалишин О.Ф. Земельно-кадастровий облік як інформаційна база управління земельними ресурсами та землекористуванням. Агросвіт. № 16. С. 3-11.
- 145.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. Pp. 92–95.
- 146.Третяк А.М., Третяк В.М., Ковалишин О.Ф. Сутнісні ознаки відносин прав власності на землю у контексті розвитку земельних відносин, землеустрою та землекористування та управління. Землевпорядний вісник. 2019. № 4. С. 24-29.
- 147.Третяк А.М., Третяк В.М., Ковалишин О.Ф., Кришеник Н.І. Нова методика нормативної грошової оцінки земель сільськогосподарського призначення: позитивні та негативні сторони. Землеустрій, кадастр і моніторинг земель. № 1. 2017. С. 35–42.
- 148.Третяк А.М., Третяк В.М., Ковалишин О.Ф., Третяк Н.А. Удосконалення методики оцінки земель сільськогосподарського призначення в Україні. Економіст. № 5. 2016. С. 38–40.
- 149.Третяк А.М., Третяк В.М., Ковалишин О.Ф., Третяк Н.А. Економіка земельного ринку: базові засади теорії, методології, практики: монографія. За заг. ред. А.М. Третяка. Львів: СПОЛОМ, 2019. 486 с.
- 150.Третяк А.М., Третяк В.М., Курильців Р.М. Нова парадигма управління земельними ресурсами та землекористуванням. Землевпорядний вісник. 2021. № 10. С. 16-22.
- 151.Третяк А.М., Третяк В.М., Леонєв В.О., Третяк Н.А., Капінос Н.О. Склад, структура та зміст «Програми використання і охорони земель та інших природних ресурсів на територіях об'єднаних територіальних громад» на прикладі Деснянської об'єднаної територіальної громади Козелецького району Чернігівської області: монографія. Херсон: ОЛДІ-ПЛЮС. 2016. 110 с.
- 152.Третяк А.М., Третяк В.М., Панчук О.Я. Нова модель земельного устрою в Україні у зв'язку із реформою місцевого самоврядування. Землеустрій, кадастр і моніторинг земель. 2017. № 2. С. 3–13.
- 153.Третяк А.М., Третяк В.М., Прядка Т.М. Земельний устрій України: понятійні і інституційні аспекти розвитку. Агросвіт 2020. № 24. С. 3-11.

- 154.Третьак А.М., Третьак В.М., Прядка Т.М., Капінос Н.О. Наукова гіпотеза трактування землевпорядкування як соціально-економічної інституції. Економіка та держава. 2021. № 5. С. 8–14.
- 155.Третьак А.М., Третьак В.М., Прядка Т.М., Капінос Н.О., Лобуцько Ю.А. Земельний моніторинг в Україні: поняття та методологія формування. Агросвіт. 2022. № 1. С. 3-12.
- 156.Третьак А.М., Третьак 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.
- 157.Третьак А.М., Третьак В.М., Прядка Т.М., Третьак Н.А. Територіально-просторове планування: базові засади теорії, методології, практики: монографія. За заг. ред. А.М. Третьака. Біла Церква: «ТОВ «Білоцерківдрук», 2021. 142 с.
- 158.Третьак А.М., Третьак В.М., Скляр Ю.Л., Капінос Н.О., Третьак Н.А., Концепція державної програми розвитку земельних відносин в Україні на період до 2030 року. Агросвіт 2020. № 19–20. С. 24–31.
- 159.Третьак А.М., Третьак В.М., Третьак Н.А. Земельна реформа в Україні: тенденції та наслідки у контексті якості життя і безпеки населення. Херсон: Гринь Д.С., 2017. 522 с.
- 160.Третьак А.М., Третьак В.М., Третьак Н.А. Земельна реформа в Україні: оцінка результатів у контексті якості життя і безпеки населення. Землевпорядний вісник. 2018. № 11. С. 28–33.
- 161.Третьак А.М., Третьак В.М., Третьак Н.А., Лобуцько А.В. Капіталізація землекористування населених пунктів в процесі зміни їх меж та трансформації видів використання земель. Херсон: ОЛДІ-ПЛЮС, 2016. 133 с.
- 162.Третьак А.М., Третьак В.М., Третьак Н.А., Лобуцько А.В. Капіталізація землекористування населених пунктів в процесі зміни їх меж та трансформації видів використання земель. ДЕА. К.: 2015. 165 с.
- 163.Третьак А.М., Третьак В.М., Третьак Н.А., Поліщук А.С.. Міфи та ризики закону України щодо обігу земель сільськогосподарського призначення. Агросвіт. 2020. № 11. С. 35-41.
- 164.Третьак А.М., Третьак В.М., Трофименко П.І., Прядка Т.М., Трофименко Н.В. Стале (збалансоване) землекористування: понятійний базис та методологія інституціалізації. Агросвіт. 2021. № 23-24. С. 11-22.
- 165.Третьак А.М., Третьак Р.А., Шквир М.І. Методичні рекомендації оцінки екологічної стабільності агроландшафтів та сільськогосподарського землекористування. Київ. 2001. 15 с.
- 166.Третьак В.М., Ляшинський В.Б. Поняття та сутність нетрадиційного сільськогосподарського землекористування та його екологізації і капіталізації Землеустрій, кадастр і моніторинг земель. № 2. 2019. с. 78-85.
- 167.Третьак В.М., Свентух В.Ю. Стале (збалансоване) землекористування як фактор підвищення економічної ефективності використання сільськогосподарських земель. Землеустрій, кадастр і моніторинг земель. 2015. № 4. С. 24-31.
- 168.Третьак Н.А. Поняття та сутність земельних ресурсів і землекористування у контексті управління як економічної функції власності. Землеустрій і кадастр. 2011. № 4. С. 77–80.
- 169.Третьак Н.А. Розвиток системи управління земельними ресурсами як економічної функції власності на землю. Херсон: ОЛДІ-ПЛЮС, 2013. 176 с.
- 170.Управление земельными ресурсами в Европе. Тенденции развития и основные принципы. (Final draft, the delegation of the Russian Federation translated the study in Russian). ООН, Нью-Йорк–Женева. 2005. 148 с.

171. ФАО. Здорові ґрунти України: 2019. Інтегроване управління природними ресурсами деградованих ландшафтів лісостепової та степової зон України. Огляд діяльності проекту. 2019. URL: <https://www.fao.org/europe>.
172. Хом'яченко С.І. Правове забезпечення контролю за використанням та охороною земель в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06. НАН України. Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького. К., 2004. 207 с.
173. Цивільний кодекс України від 16 січня 2003 року № 435-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15#Text>.
174. Цілі Сталого Розвитку: Україна. Національна доповідь. Міністерство економічного розвитку і торгівлі України. 2017. URL: https://mepr.gov.ua/files/docs/%d0%9d%d0%b0%d1%86%d1%96%d0%be%d0%bd%d0%b0%d0%bb%d1%8c%d0%bd%d0%b0%20%d0%b4%d0%be%d0%bf%d0%be%d0%b2%d1%96%d0%be%d0%b4%d1%8c%20%d0%a6%d0%a1%d0%a0%20%d0%a3%d0%ba%d1%80%d0%b0%d1%97%d0%bd%d0%b8_%d0%bb%d0%b8%d0%bf%d0%b5%d0%bd%d1%8c%202017%20ukr.pdf.
175. Ціцька Н.Є. Актуальні питання обліку земель сільськогосподарського призначення. Глобальні та національні проблеми економіки. 2015. № 6. С. 897-900.
176. Шавров С.А., Шуманський А.Н. Вовлечение прав на землю в гражданский оборот. Мн.: «Тонпик», 2003. 134 с.
177. Шипулін В.Д. Система земельного адміністрування: основи сучасної теорії. Харків: ХНУМГ ім. О. М. Бекетова, 2016. 220 с.
178. Юрченко Т.В. Земельні ресурси як об'єкт бухгалтерського обліку. Агросвіт. 2017. № 13. С. 43-51.
179. Adelekan I.O. Vulnerability of Poor Urban Coastal Communities to Climate Change in Lagos, Nigeria. Paper presented at the Fifth Urban Research Symposium, Marseille, France June 28-30. 2009.
180. Agricultural Land Redistribution and Land Administration in Sub-Saharan Africa: Case Studies of Recent Reforms. Editor Frank F.K. Byamugisha; The World Bank. 2014. 153 p.
181. Bennett R., Rajabifard A., Williamson I., Wallace J. On the need for national land administration infrastructures. Land Use Policy, 2012. № 29 (1). Pp. 208-219. URL: <http://fulltext.study/preview/pdf/93414.pdf> **Ошибка! Источник ссылки не найден..**
182. Bommarco R., Kleijn D., and Potts S.G. Ecological intensification: Harnessing ecosystem services for food security. Trends in Ecology and Evolution. 2013. Vol. 28(4). Pp. 230-238.
183. Borrini-Feyerabend, G., Dudley, N., Jaeger, T., Lassen, B., Pathak Broome, N., et al. Governance of Protected Areas: From understanding to action. IUCN, Gland, Switzerland. 2013.
184. Brouwer, H., Woodhill, J., Hemmati, M., Verhoosel, K., and van Vuft, S. The MSP Guide: How to Design and Facilitate Multi-Stakeholder Partnerships. The Netherlands: Centre for Development Innovation (CDI), Wageningen. 2015.
185. Butchart S.H.M., Stattersfield A.J., and Collar N.J. How many bird extinctions have we prevented? Oryx. 2006. Vol. 40. Pp. 266-278.
186. Castran T. and Pillar M. Forest Governance 2.0 A Primer on ICTs and Governance. Program on Forests (PROFOR). The World Bank: Washington, D.C. 2011. URL: http://www.profor.info/sites/profor.info/files/docs/Forest%20Governance_web.pdf.
187. City of Austin. Guide To Zoning. URL: https://www.austintexas.gov/sites/default/files/files/Planning/zoning_guide.pdf.
188. Convention on Biological Diversity, Korea Forest Service and Federal Ministry for the Environment, Nature Conservation, Building and Nuclear Safety (Germany). Undated. 2010.

189. Country Profiles on Housing and Land Management: Ukraine / UNECE. New York and Geneva, 2013. 88 p.
190. Dabla-Norris E., Brumby J., Kyobe A., Mills Z., Papageorgiou C. Investing in public investment: an index of public investment efficiency. Journal of Economic Growth September. 2012. Vol. 17, Is. 3. Pp. 235-266.
191. Dale P. Land Administration / P. Dale, J. McLaughlin. Oxford: Oxford University Press. 1999. 184 p;
192. Dale P., McLaughlin J. Land Information Management: An Introduction with special Reference to Cadastre Problems in Third World Countries. Oxford: Clarendon Press, 1988. 266 p.
193. De Soto H. Mystery of capital: why capitalism triumphs in the west and fails everywhere else. New York: Basic Books. 2003. 278 p.
194. De Soto H. The other path: the invisible revolution in the third world / H. De Soto. New York etc.: Harper and Row. 1990. 271 p.
195. Deininger K., Selod H. & Burns T. The Land Governance Assessment Framework Identifying and Monitoring Good Practice in the Land Sector, Washington D.C.: The World Bank. 2012.
196. Denier L., Scherr S.J., Shames S., Chatterton P., Hovani L., et al. The Little Sustainable Landscapes Book. Global Canopy Programme, Oxford. 2015.
197. Doing Business. Equal Opportunity for All. Ukraine Economy Profile. 2017. URL: <http://www.doingbusiness.org/~media/wbg/doingbusiness/documents/profiles/country/ukr.pdf>.
198. Douglass C. North. Understanding the Process of Economic Change / Princeton, NJ: Princeton University Press, 2005. 187 p.
199. Dudley N. (ed.) Guidelines for Applying Protected Area Management Categories. IUCN, Gland, Switzerland. 2008.
200. Dühr S., Colomb C., Nadin V. European spatial planning and territorial cooperation. Routledge, 2010. 402 c.
201. Enemark S. Land Administration Systems – managing rights, restrictions and responsibilities in land URL: http://www.fig.net/organisation/council/council_2007-2010/council_members/-enemark_papers/2009/hyderabad_february_2009_paper.pdf.
202. Enemark S. Sustainable land governance: Spatially enabled, fit for purpose, and supporting the global agenda. URL: http://www.landandpoverty.com/agenda/pdfs/paper/enemark_full_paper.pdf **Ошибка! Источник ссылки не найден..**
203. Enemark S. Understanding the Land Management Paradigm/Innovative Technology tw Land Proceedings of a Symposium held by FIG Commission 7 on 24 and 25, June, 2005 at the University of Wisconsin, Sactiszrl Ssrisy in Madison Winsconsin, USA. 2005. P. 17-27.
204. Enemark S., Bell K., Lemmen C., McLaren R. Fit-For-Purpose Land Administration. FIG Publication № 60. URL: <http://www.fig.net/resources/publications/figpub/pub60/Figpub60.pdf>.
205. Enemark S., Molen P. Capacity Assessment in Land Administration. FIG Publication № 41. URL: http://www.fig.net/resources/publications/figpub/pub41/figpub41_A4_web.pdf.
206. Enmark S. The Evolving Role of Cadastral Systems in Support of Good Land Governance. URL: https://www.fig.net/organisation/council/council_2007-2010/council_members/-enemark_papers/2010/czech_republic_enemark_paper_september_2010.pdf.
207. Estrada-Carmona N., Hart A.K., DeClerck F.A.J., Harvey C.A., and Milder J.C. Integrated landscape management for agriculture, rural livelihoods, and ecosystem conservation: An assessment of experience from Latin America and the Caribbean. Landscape and Urban Planning. 2014. Vol. 129. Pp. 1-11.

208. Expanding the measure of wealth: indicators of environmentally sustainable development. The World Bank. Washington D.C., 1997. 122 p.
209. FAO. 1993. Guidelines for land-use planning. Development Series 1. Rome.
210. FAO. 2012. Growing greener cities in Africa. First status report on urban and peri-urban horticulture in Africa. Food and Agriculture Organization of the United Nations, Rome.
211. FAO. URL: <http://www.fao.org/countryprofiles/en>.
212. Feyerabend G., Dudley N., Jaeger T., Lassen B., Pathak Broome N., et al. Governance of Protected Areas: From understanding to action. IUCN, Gland, Switzerland. 2013.
213. Foley J.A. Living by the lessons of the planet. Science. 2017. Vol. 356 (6335). Pp. 251-252.
214. Framework and Guidelines on Land Policy in Africa: Land Policy in Africa: A Framework to Strengthen Land Rights, Enhance Productivity and Secure Livelihoods. URL: http://www.achpr.org/files/instruments/framework-guidelines-land-policy/frame-work_and_guidelines_on_land_policy_in_africa.pdf.
215. Frank F.K. Byamugisha. Byamugisha Securing Africa's land for shared prosperity: a program to scale up reforms and investments. The World Bank. 2013. 230 p.
216. Galland D. Understanding the Reorientations and Roles of Spatial Planning: The Case of National Planning Policy in Denmark. European Planning Studies. 2012. Vol. 20 (8). Pp. 1359-1392.
217. Garcia-Martin M., Bieling C., Hart A., and Plieninger T. Integrated landscape initiatives in Europe: Multi-sector collaboration in multi-functional landscapes. Land Use Policy. 2016. Vol. 58. Pp. 45-53.
218. Geist H.J. and Lambin E.F. 2002. Proximate causes and underlying driving forces of tropical deforestation. Bioscience 52: 143-150.
219. Godfray C.J., Beddington J.R., Crute I.R., Haddad L., Lawrence D., et al. Food security: The challenge of feeding 9 billion people. Science. 2010. Vol. 327. Pp. 812-818.
220. Gosnell H., Kline J. D., Chrostek G., & Duncan J. Is Oregon's land use planning program conserving forest and farm land? A review of the evidence. Land Use Policy. 2011. 28. 185-192.
221. Gur M., Cagdas V. and Demirel Z. Land Consolidation as a Tool of Rural Sustainable Development. 2nd FIG Regional Conference. Marrakech, Morocco, December 2-5, 2003. URL: http://www.fig.net/pub/morocco/proceedings/ts4/ts4_3_gur_et_al.pdf.
222. Hanoi declaration on land acquisition in emerging economies. FIG Publication № 51. URL: <http://www.fig.net/resources/publications/figpub/pub51/figpub51.pdf>.
223. Herbert S. Citizen's Guide to Zoning. 1993. 242 p. URL: <http://xfpdf.ivorylounge.com/citizens-guide-to-zoning-herbert-smith-40863694.pdf>.
224. Hoffmann M., Duckworth J.W., Holmes K., Mallon D.P., Rodrigues A.S.L., et al. The difference conservation makes to extinction risk of the world's ungulates. Conservation Biology. 2015. Vol. 29. Pp. 1303-1313.
225. Hughes T.P. Human-Built World: How to Think About Technology and Culture. University of Chicago Press, Chicago. 2004.
226. Ikerd J. Two related but distinctly different concepts: organic farming and sustainable agriculture. Small Farm Today. 1993. 10(1). P. 30-31.
227. Institutional and Organisational Development: A Guide for Managers. FIG Publication № 47. URL: <http://www.fig.net/resources/publications/figpub/pub47/figpub47.pdf>.
228. ISO standard for land administration approved! URL: http://www.fig.net/news/news_2012/approved_iso_standard.htm.
229. 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.

- 230.IUCN. Guidelines for recognizing and reporting other effective area-based conservation measures – draft document, IUCN, Gland, Switzerland. 2017.
- 231.Jonas H., Barbuto V., Jonas H.C., Kothari A., and Nelson F. New steps of change: Looking beyond protected areas to consider other effective area based conservation measures. PARKS. 2014. Vol. 20 (2). Pp. 111-128.
- 232.Jones Lang LaSalle. The African Century: Twelve Pillars of Africa's Future Success. African Cities Research. 2013.
- 233.Joppa, L.N. and Pfaff, A. Global protected area impacts. Proceedings of the National Academy of Sciences. 2011. Vol. 278. Pp. 1633-1638.
- 234.Kami J.D.K., Mwita V., Flintan F., and Liversage H. Making village land use planning work in rangelands: The experience of the sustainable rangeland management project, Tanzania, in 2016 World Bank Conference on Land and Poverty. World Bank, Washington, DC. 2016. p. 30.
- 235.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). 2007.
- 236.Laffoley D., Dudley N., Jonas H., MacKinnon D., MacKinnon K., et al. An introduction to 'other effective area-based conservation measures' under Aichi Target 11 of the Convention on Biological Diversity: Origin, interpretation and some emerging ocean issues. Journal of Aquatic Conservation. 2017.
- 237.Lal R. Food security in a changing climate. Ecohydrology and Hydrobiology. 2013. No. 13. P. 8-21.
- 238.Land administration guidelines: with special reference to countries in transition. New York and Geneva: United Nations. 1996. 112 p.
- 239.Land administration in the UNECE Region. Development trends and main principles. New York and Geneva: United Nations. 2005. 104 р**Ошибка! Источник ссылки не найден.**
- 240.Land administration reform: Indicators of Success, Future Challenges. URL: http://www.unece.org/fileadmin/DAM/hlm/prgm/cph/experts/kyrgyzstan/documents/Land.Admin.Reform.Final_Draft.May2007.pdf.
- 241.Land Administration. URL: <http://www.finnmap.com/wp-content/uploads/references/land-administration.pdf>.
- 242.Land Governance in Support of The Millennium Development Goals. FIG Publication. № 45. URL: <http://www.fig.net/resources/publications/figpub/pub45/figpub45.pdf>.
- 243.Land tenure and rural development. URL: <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/005/y4307E/y4307E00.pdf>.
- 244.Lang T. and Heasman M. Food Wars: The global battle for mouths, minds and market. (2nd edition). Earthscan, Oxford. 2015.
- 245.Lopoukhine N. and Dias B.F. Editorial: What does Target 11 really mean? PARKS. 2012. Vol. 18 (1). Pp. 5-8.
- 246.Lowder S.K., Skoet J., and Raney T. The number, size, and distribution of farms, smallholder farms, and family farms worldwide. World Development. 2016. Vol. 87. Pp. 16-29.
- 247.Lyvch D., In anticipation of the market. Who owns the Ukrainian land, Reanimation package of reforms/ <https://rpr.org.ua/news/v-ochikuvanni-rynku-komu-nalezhyt-ukrains-ka-zemlia/>. 2019.
- 248.Marrakech Declaration on improving Urban-Rural Interrelationship / FIG Publication № 33. URL: <http://www.fig.net/resources/publications/figpub/pub33/figpub33.pdf>.
- 249.Martyniuk M. The optimal scenario of land reform, Mirror weekly. Ukraine. 2019. Vol. 26. <https://dt.ua/macrolevel/optimalnyy-scenariyzemelnoy-reformy-.html>.

- 250.McShane T.O., Hirsch P.D., Trung T.C., Songorwa A.N., Kinzig A., et al. Hard choices: Making trade-offs between biodiversity conservation and human well-being. *Biological Conservation* 144: 966972. 2011.
- 251.Metternicht G. Land use and spatial planning to support sustainable land management. GLO Working Paper. 2017.
- 252.Milder J.C., Hart A.K., Dobie P., Minai J., and Zaleski C. Integrated landscape initiatives for African agriculture, development, and conservation: A region-wide assessment. *World Development* 54: 6880. 2014.
- 253.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.
- 254.Moonen T. and Clark G. The Business of Cities 2013. Jones Lang LaSalle. 2013.
- 255.Mulumba J.W., Nankya R., Adokorach J., Kiwuka C., Fadda C., et al. A risk-minimizing argument for traditional crop varietal diversity use to reduce pest and disease damage in agricultural ecosystems in Uganda. *Agriculture, Ecosystems and the Environment* 2012. Vol. 157. Pp. 70-86.
- 256.Nadin V., Stead D. Opening up the compendium: An evaluation of international comparative planning research methodologies. *European Planning Studies*. 2013. T. 21. №. 10. C. 1542-1561.
- 257.Neely C. and Chesterman S. Stakeholder Approach to Risked-informed and Evidence-based Decision-making (SHARED). World Agroforestry Centre, Nairobi. 2015.
- 258.Nelson, A. and Chomitz, K. Protected Area Effectiveness in Reducing Tropical Deforestation, The World Bank, Washington, DC. 2009.
- 259.Newton P.W. Livable and sustainable? Socio-technical challenges for twenty-first century cities. *Journal of Urban Technology*. 2012. Vol. 19 (1). Pp. 81-102.
- 260.OECD. Natural Resource Tenure: Key Points for Reformers in Eastern Europe, Caucasus, and Central Asia. Paris. 2011. <http://www.oecd.org/dataoecd/16/44/48692706.pdf>.
- 261.Orr B.J., Cowie A.L., Castillo Sanchez V.M., Chasek P., Crossman N.D., Erlewein A., Louwagie G., Maron M., Metternicht G.I., Minelli S., Tengberg A.E., Walter S., and Welton S. 2017. Scientific Conceptual Framework for Land Degradation Neutrality. A Report of the Science-Policy Interface. United Nations Convention to Combat Desertification (UNCCD), Bonn. URL: http://www2.unccd.int/sites/default/files/documents/LDN%20Scientific%20Conceptual%20Framework_FINAL.pdf.
- 262.Palmer D., Fricska S., Wehrmann B. Towards improved land governance. 2009.
- 263.Planning Policy Statement 1: Delivering Sustainable Development. Office of the Deputy Prime Minister. London. 2005. URL: http://www.knowsley.gov.uk/pdf/PG04_PlanningPolicyStatement1DeliveringSustainableDevelopment.pdf.
- 264.Policy brief: Issues and Options for Improved Land Sector Governance in Ukraine. URL: <https://thedocs.worldbank.org/en/doc/a91b90185037e5f1e9f99a989ac11dd-0050062013/related/Ukraine-Policy-Brief.pdf>.
- 265.Pretty J. Agricultural sustainability: Concepts, principles and evidence. *Proceedings of the Royal Society B*. 2008. Vol. 363. Pp. 447-465.
- 266.Pretty J. and Bharucha Z.P. Integrated pest management for sustainable intensification of agriculture in Asia and Africa. *Insects*. 2015. Vol. 6. Pp. 152-182.
- 267.Pretty J. and Bharucha Z.P. Sustainable intensification in agricultural systems. *Annals of Botany-London*. 2014. Vol. 114 (8). Pp. 1571-1596.
- 268.Pretty J.N. Regenerating agriculture: policies and practice for sustainability and self reliance. Earthscan, London, 1995.

269. Promotion of Good Governance in German Development Policy. URL: http://www.bmz.de/en/publications/archiv/topics/good_governance/konzept178.pdf.
270. Public Financial Management Performance Measurement Framework URL: <http://siteresources.worldbank.org/PEFA/Resources/PMFEnglishFinal.pdf>.
271. Rajabifard A. E-government and e-land administration in order to spatially enable a society – as an example. The Netherlands. In: Towards a spatially enabled society Melbourne. The University of Melbourne, Department of Geomatics, CSDILA. 2007. Pp. 43-58.
272. Raymond C.M., Bieling C., Fagerholm N., Martin-Lopez B., and Plieninger T. The farmer as landscape steward: Comparing local understandings of landscape stewardship, landscape values and land management actions. *Ambio*. 2015.
273. Reed J., van Vianen J., Deakin E.L., Barlow J., and Sunderland T. Integrated landscape approaches to managing social and environmental issues in the tropics: Learning from the past to guide the future. *Global Change Biology*. 2016. Vol. 22. Pp. 2540-2554.
274. Reimer M., Getimis P., Blotvogel H. Spatial Planning Systems and Practices in Europe: A Comparative Perspective on Continuity and Changes. Routledge, 2014. 310 c.
275. Sayer J., Sunderland T., Ghazoul J., Pfund J.L., Sheil D., et al. Ten principles for a landscape approach to reconciling agriculture, conservation, and other competing land uses. *Proceedings of the National Academy of Sciences*. 2013. Vol. 110 (21). Pp. 8349-8356.
276. Schutter De O. and Vanloqueran G. The new green revolution: How 21st century science can feed the world. *Solutions*. 2011. Vol. 2 (4). Pp. 33-44.
277. Scientific Conceptual Framework For Land Degradation Neutrality. A Report of the Science-Policy Interface. URL: http://www2.unccd.int/sites/default/files/documents/201708/LDN_CF_report_web-english.pdf.
278. Seitzinger S.P., Svedin U., Crumley C.L., Steffen W., Abdullah S.A., et al. Planetary stewardship in an urbanising world: Beyond city limits. *Ambio*. 2012. Vol. 41. Pp. 787-704.
279. Shames, S., Scherr, S.J., and Friedman, R. 2013. Defining Integrated Landscape Management for Policy Makers. *EcoAgriculture Partners*, Washington, DC.
280. Siegel P.B. Climate Change Adaptation: Toward a No-Regrets Multi-Hazard Approach to Increased Human Resilience. Keynote Presentation at conference: Adapting to Climate Change: Gaining the Advantage. University of Missouri, Colombia, MO. June 6-8, 2012. URL: <http://www.muconf.missouri.edu/adaptation>.
281. Spatial Enabled Society. FIG publication № 58. URL: <http://www.fig.net/resources/publications/figpub/pub58/-figpub58.pdf>.
282. Spatial Planning Act. Ministry of the Environment, Spatial planning and Energy. Slovenian Ministry of the Environment, Spatial planning and Energy Ljubljana. 2002.
283. Ssekandi W., Mulumba J.W., Colangelo P., Nankya R., Fadda C., et al. The use of common bean (*Phaseolus vulgaris*) traditional varieties and their mixtures with commercial varieties to manage bean fly (*Ophiomyia* spp.) infestations in Uganda, *Journal of Pest Science*. 2016. Vol. 89. Pp. 45-57.
284. Stolte J., Tesfai M., Øygarden L., Kværnø S., Keizer J., et al. (eds.) 2016. Soil threats in Europe. European Commission, Brussels.
285. Support to affordable land administration. URL: <http://www.fao.org/news/story/en/item/39792/icode/>.
286. Swinton S.M., Lupi F., Robertson G.P., and Hamilton S.K. Ecosystem services and agriculture: Cultivating agricultural systems for diverse benefits. *Ecological Economics*. 2007. Vol. 64 (2). Pp. 245-252.
287. Thaxton M., Shames S., and Scherr S.J. Integrated Landscape Management: An approach to achieve equitable and participatory sustainable development. GLO Working Paper for UNCCD. 2017.

288. The Bathurst Declaration on Land Administration for Sustainable Development. FIG Publication № 21. URL: <http://www.fig.net/resources/publications/figpub/pub21/figpub21.asp>.
289. Tretiak A., Tretiak V., Priadka T., Tretiak N., Lyashynskyy V. Non-conventional agricultural land use: a way to accelerate ecologization and capitalization. Scientific Papers Series Management, Economic Engineering in Agriculture and Rural Development. 2021. Vol. 21, Is. 2. PP. 661-670.
290. Tretiak N. et al. Land Resources and Land Use Management in Ukraine: Problems of Agreement of the Institutional Structure. *Functions and Authorities. European Research Studies Journal*. 2021. No. 24(1). P. 776-789. DOI: 10.35808/ersj/1994.
291. Tretiak V., Lyashynskyy V., Tretiak N., Kapinos N. Scientific papers series management, economic engineering in agriculture and rural development. Scientific Papers Series Management, Economic Engineering in Agriculture and Rural Development. 2020. Vol. 09.
292. Tschamtko T., Clough Y., Wanger T.C., Jackson L., Motzke I., et al. Global food security, biodiversity conservation and the future of agricultural intensification. *Biological Conservation*. 2012. 151: 53-59.
293. UN. URL: <http://www.unccd.int/en/programmes/Science/MonitoringAssessment/Documents/Decision22-COP11.pdf>.
294. UNCCD decision 3/COP12. URL: [http://www.unccd.int/en/about-the-convention/official-documents/Pages/SymbolDetail.aspx?k=ICCD/COP\(12\)/20/Add.1&ctx=COP\(12\)](http://www.unccd.int/en/about-the-convention/official-documents/Pages/SymbolDetail.aspx?k=ICCD/COP(12)/20/Add.1&ctx=COP(12)).
295. UNCCD. 2015. Integration of the sustainable development goals and targets into the implementation of the United Nations Convention to Combat Desertification and the Intergovernmental Working Group on land degradation neutrality. Decision 3/COP12.
296. UNCCD. Achieving Land Degradation Neutrality at a Country Level: Building blocks for LDN target setting. UNCCD, Bonn. 2016.
297. UNCCD. Land Degradation Neutrality: The target setting programme. UNCCD, Bonn. 2016.
298. UNCCD. Scaling up Land Degradation Neutrality Target Setting: From lessons to actions: 14 pilot countries' experiences. UNCCD, Bonn. 2017.
299. United Nations E-government Survey 2016: E-Government in Support of Sustainable Development. UNITED NATIONS: New York. 2016. 220 p.
300. United Nations E-Government Survey 2020: Digital Government in the Decade of Action for Sustainable Development UNITED NATIONS: New York/ 2020. 326 p.
301. United Nations: Transforming our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development. New York.
302. USAID. United States Agency for International Development Project (USAID). Management evaluation module. Kyiv, Ukraine. 2012.
303. Van der Molen P., Tuladhar A.M. Transparency in land administration: corruption is everywhere. *Journal GeoInformatics: magazine for surveying, mapping and GIS professionals*. 2007. Vol. 10 (4). Pp. 12-15.
304. Vries de W., Bugri J. T., & Mandhu F. Responsible and smart land management interventions in an African context. 2021.
305. Waddington H., Snilstveit B., Hombrados J., Vojtkova M., Phillips D., et al. Farmer Field Schools for improving farmer outcomes: A systematic review. *Campbell Systematic Reviews*. 2014. Vol. 10, Is. 1. P.i-335.
306. Wallace G., Barborak J., and MacFarland C. Land use planning and regulation in and around protected areas: A study of best practices and capacity building needs in Mexico and Central America, Paper presented at the 5th World Parks Congress, Durban, South Africa. 2003.

307. Williamson I. Land administration for sustainable development / Ian Williamson, Stig Enemark, Jude Wallace, Abbas Rajabifard. Esri Press. 2010. 506 p. URL: <http://www.esri.com/landing-pages/industries/land-administration/e-book#sthash.KF25CaWH.dpbs>.
308. Williamson I. Using Cadastres to Support Sustainable Development. 2008. URL: http://www.fig.net/resources/-monthly_articles/2008/april_2008/april_2008_williamson.pdf.
309. Williamson I., Enemark S., Wallace J., Rajabifard A. Land administration for sustainable development. Esri Press. 2010. 487 p.
310. Williamson I.P. A Land Administration Vision: In Sustainability and Land Administration Systems. Department of Geomatics, Melbourne. 2006. Pp. 3-16.
311. World Bank Sustainable Land Management: Challenges, Opportunities, and Trade-offs. Agriculture and Rural Development Department. Washington D.C. 2006. URL: http://siteresources.worldbank.org/INTARD/Resources/Sustainable_Land_Management_ebook.pdf.
312. WWF. Living Planet Report 2016. Risk and resilience in a new era. WWF International, Gland, Switzerland. 2016.
313. Young R.P., Hudson M.A., Terry A.M.R., Jones C.G., Lewis R.E., et al. Accounting for conservation: Using the IUCN Red List Index to evaluate the impact of a conservation organization. Biological Conservation. 2014. 180: 84-96.
314. Zevenbergen J., Vries W. De, Bennett R. Advances in Responsible Land Administration / J. Zevenbergen, // CRC Press, Taylor & Francis Group. 2015. 290 p.

ДОДАТКИ

418

землеустрою щодо встановлення (зміни) меж населених пунктів, присвоєння кадастрових номерів земельних ділянкам та внесення в відомостей про них в базу даних державного земельного кадастру; комунальної власності державної власності	2017-2018	місцевий бюджет		895,0 545,0 1440,0					130,1 тис. грн
	2017-2018								
Резон 1.4. Формування земельних ділянок комунальної власності за межами населених пунктів шляхом розроблення проектів землеустрою, присвоєння кадастрових номерів їм та внесення в відомостей про них в базу даних державного земельного кадастру; комунальної власності	2018-2019	місцевий бюджет державний бюджет			170,0 800,0	200,0 2000,0		370,0 2800,0	Приріст земельних платіжків на 152,4 тис. грн
	2018-2019								
державної власності 1.5. Розроблення типових договорів оренди земельних ділянок різного цільового призначення та диференційованих нормативів орендної плати залежно від природної ренти і в сільському господарстві, природно-ресурсного потенціалу	2016	місцевий бюджет	70,0	-	-	-	-	70,0	Гарантування прав на землю та інші природні ресурси

в рекреаційній діяльності, місця розміщення в підприємницькій діяльності	2017	місцевий бюджет	80,0	-	-	-	-	80,0	<i>Приріст земельних платежів на 7250,0 тис. грн</i>
	1.6. Розроблення пропозицій переліку земельних сервітутів на території ради, порядку їх встановлення та визначення плати за їх використання; розроблення пропозицій щодо просторового встановлення земельних сервітутів на території ради								
	2019	місцевий бюджет	252,0	-	252,0	-	252,0	252,0	<i>Підвищення екологічної безпеки та гарантування прав на землю і інші природні ресурси</i>
	2019	державний бюджет	1214,0	-	1214,0	-	1214,0	1214,0	
	2018-2019	місцевий бюджет	150,0	-	150,0	-	150,0	250,0	<i>Приріст земельних платежів на 435,2 тис. грн</i>
	1.8. Здійснити оформлення прав комунальної власності на не витребувані земельні частки (паї)								

Підвищення рівня ефективної зайнятості, посилення мотивації сільського населення до розвитку підприємництва у сільській місцевості як основної умови підвищення рівня життя населення	відповідно до вимог статті 1277 Цивільного кодексу України																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																					

	землекористування; 2.2. Розробити умови стимулювання розвитку місцевих видів використання земель, в першу чергу для рекреаційної діяльності, сільського та рибного господарства, торфодобування	2017	місцевий бюджет	-	90,0	-	-	-	90,0	Підвищення зайнятості населення та екон. ефективності бізнесу
Створення екологічно безпечних умов для життєдіяльності населення, збереження навколишнього природного середовища та раціонального використання земельних та інших природних ресурсів, особливо земель	2.3. Розроблення експериментального Проекту землеустрою щодо формування перспективного розвитку землекористування на території об'єднаної територіальної громади та його затвердження із врахуванням громадського обговорення	2017-2018	місцевий бюджет	-	300,0	450,0	-	-	750,0	Приріст земельних підзем'єв на 75372 тис. грн
природоохоро-ного, сільсько-господарського, лісгосподарського, водогосподар-ського та рекреаційного призна-чення	2.4. Запровадити практику визначення цільового призначення земельних ділянок із врахуванням режимів правового режиму Проекту землеустрою щодо формування перспективного розвитку землекористування	2018	-						-	Підвищення зайнятості населення, екон. ефек-тивності бізнесу та екологічної безпеки
	2.5. Створити базу даних інвестиційно привабливих земель	2018-2020	місцевий бюджет	-	-	70,0	50,0	50,0	170,0	Підвищення зайнятості населення та

для ведення сільсько-господарського, рибогосподарського, рекреаційного та іншого підприємництва дрібним і середнім бізнесом на основі зонування земель за їх категоріями та типами землекористування	2018-2019	місцевий бюджет	-	-	350,0	400,0	-	750,0	<i>Приріст земельних платежів на 5157 тис. грн</i>	<i>економічної ефективності бізнесу</i>
	2017-2018	місцевий бюджет	-	70,0	80,0	-	-	150,0	<i>Приріст земельних платежів на 965 тис. грн</i>	
2.6. Розроблення проекту землеустрою щодо впорядкування території населених пунктів, (впорядкування території для містобудівних потреб, плану земельно-господарського устрою) для регулювання зміни цільового призначення земельних ділянок, підвищення їх капіталізації та збільшення платежів за землею (с. Десна, Косачівка, Морівськ, Короп є, Гузар та ін.)										
2.7. Розроблення схеми землеустрою щодо влаштування територій рекреаційної діяльності, покращення і розвитку шляхової та інженерної інфраструктури землекористування для її ведення										
2.8. Розроблення схеми									<i>Приріст</i>	

Забезпечення фінансової стійкості розвитку об'єднаної територіальної громади	землеустрою щодо розміщення земельних ділянок для кар'єрів розроблення місцевих корисних копалин	2018	місцевий бюджет	-	-	70,0	-	70,0	земельних платежів на 202,5 тис. грн
	2.9. Проведення оцінка екологічних ризиків землекористування в межах і за межами населених пунктів	постійно при зміні цільового призначення	місцевий бюджет	За окремим кошторисом					Підвищення екологічної безпеки
	3. Удосконалення обліку земель та інших природних ресурсів, їх оцінки та ведення земельного кадастру								
	3.1. Створення актуальної планово-кадастрової основи на землі за межами населених пунктів та інформаційної бази обліку земель та інших природних ресурсів	2017-2020	місцевий бюджет	-	100,0	100,0	100,0	400,0	Пріріст земельних платежів на 182,5 тис. грн
	3.2. Створення управлінського підрозділу (сектору або відділу) із землеустрою і кадастру земель та інших природних ресурсів, розроблення та затвердження на сесії його положення	2017	місцевий бюджет	-	За окремим кошторисом	-	-	-	Підвищення ефективності управління земле-користуванням та гарантування прав на землю
	3.3. Своєчасне оновлення та розроблення нормативної грошової оцінки земель в межах і за межами населених пунктів	2017-2020	місцевий бюджет	-	За окремим кошторисом	За окремим кошторисом	За окремим кошторисом	-	Пріріст земельних платежів на 189,7 тис. грн
	3.4. Створення кадастрових карт	2017-2020	місцевий бюджет	-	За окремим кошторисом	За окремим кошторисом	За окремим кошторисом	-	Пріріст земельних платежів на 94,8 тис. грн

4. Охорона та відтворення земельних та інших природних ресурсів

Створення екологічно безпечних умов для життєдіяльності населення, збереження навколишнього природного середовища та раціонального використання земельних та інших природних ресурсів, особливо земель природоохоронного, сільськогосподарського, лісогосподарського, водогосподарського та рекреаційного призначення	4.1. Розроблення проекту організації території Міжрічеського регіонального ландшафтного парку	2017	обласний бюджет екологічного фонду	-	1500,0	-	-	Приріст земельних платіжів на 309,1 тис. грн
	4.2. Розроблення проекту землеустрою щодо організації та встановлення меж території Міжрічеського регіонального ландшафтного парку, обмежень у використанні земель та їх режимуютьоруючих об'єктів	2018	обласний бюджет екологічного фонду	-	-	1200,0	-	Приріст земельних платіжів на 154,6 тис. грн
	4.3. Розроблення пропозицій щодо обрентування створення на базі земель природних заказників національного природного парку	2020	державний бюджет екологічного фонду	-	-	-	150,0	Повищення екологічної безпеки
	4.4. Розроблення проекту землеустрою, що забезпечують екологоекономічне обрентування сілвозміни (при потребі) та впорядкування угідь для сільськогосподарських підприємств, фермерських господарств	2016-2019	Кошти господарюючих суб'єктів	За окремим кошторисом	За окремим кошторисом	За окремим кошторисом	За окремим кошторисом	Приріст земельних платіжів на 5,0 тис. грн
	4.5. Розроблення проекту землеустрою щодо організації та встановлення меж територій земель оборонного призначення	2017-2018	Державний бюджет Мініборони	-	За окремим кошторисом	За окремим кошторисом	-	Повищення екологічної та безпеки людей

Додаток 2

Обсяг надходжень від сплати податків і зборів до місцевого бюджету на території Деснянської об'єднаної територіальної громади на період 2016-2020 роки, (тис. грн.)

ККД	Види податків і зборів	Обсяг надходжень за роками								Усього за 2016-2020 рр.
		Фактичний		Прогнозований						
		2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2020	
13000000	Рентна плата за використання природних ресурсів	756,0	816,9	731,0	798,0	1050,0	1300,0	1500,0	5379,0	
13010200	в т.ч. рентна плата за використання лісових ресурсів	478,7	816,9	731,0	798,0	900,0	1010,0	1120,0	4559,0	
	Земельні платежі	478,7	424,4	910,0	1480,0	4000,0	8000,0	11000	26910,0	
18010500	в т.ч. земельний податок з юридичних осіб	277,3	62,2	200,0	400,0	800,0	1800,0	2200,0	5400,0	
18010600	Орендна плата з юридичних осіб	51,5	172,0	250,0	500,0	2250,0	4750,0	7020,0	16321,0	
18010700	Земельний податок з фізичних осіб	106,5	11,0	31,3	80,0	150,0	220,0	280,0	761,3	
18010900	Орендна плата з фізичних осіб	98,7	179,3	428,7	500,0	800,0	1200,0	1500,0	4428,7	
19010000	Екологічний податок	-	33,1	50,0	60,0	90,0	120,0	140,0	460,0	
19010100	в т.ч. надходження від викидів забруднюючих речовин в атмосферне повітря	-	20,3	37,1	45,0	50,0	55,0	60,0	247,1	
19010300	надходження від відходів у спеціально відведених для цього місць	-	12,8	12,9	15,0	40,0	65,0	80,0	212,9	
22130000	Орендна плата за водні об'єкти	-	-	0	10,0	30,0	50,0	90,0	180,0	
24062200	Контри за школу, що заповняє земельним ділянкам комунальної і державної власності	-	-	0	5,0	10,0	15,0	25,0	55,0	
30000000	Контри від операцій	-	-	80,0	1000	5000	6000	6000	18080	
	в т.ч. із землею (капіталом):									
31000000	надходження від продажу землі	-	-	80,0	1000	5000	6000	6000	18080	
Всього доходів від використання природних ресурсів		1234,7	1274,4	1771,0	3353,0	10180,0	15485,0	18755,0	51064,0	
Питома вага доходів від використання природних ресурсів до загальних доходів (без трансфертів)		21,1	23,7	11,8	20,0	30,0	40,0	50,0	30,0	

Очікувані результати виконання Програми використання і охорони земель та інших природних ресурсів на території Деснянської об'єднаної територіальної громади на 2016-2020 роки

Назва завдання	Назва показників виконання завдання	Одиниця виміру приросту земельних платежів до місцевого бюджету	Значення показників				
			Усього	В тому числі за роками			
				2017	2018	2019	2020
1. Створення організаційно-правових та соціально-економічних умов для комплексного розвитку землекористування сільських територій, наближення та вирівнювання умов життєдіяльності міського та сільського населення	1.1. Приріст земельних платежів до місцевого бюджету в результаті удосконалення економічних та правових відносин власності на землю та інші природні ресурси	млн. грн.	23,5	2,7	5,0	7,4	8,4
2. Підвищення рівня ефективної зайнятості, посилення мотивації сільського населення до розвитку підприємництва у сільській місцевості як основної умови підвищення рівня життя населення	2.1. Приріст земельних платежів до місцевого бюджету в результаті планування землекористування, землеустрою та створення збалансованого і інвестиційно привабливого землекористування	млн. грн.	0,20			0,10	0,10
	2.2. Приріст земельних платежів до місцевого бюджету в результаті диверсифікації землекористування сільського, водного, лісового та рекреаційного господарства	млн. грн.	0,20	-	0,10	0,10	-
3. Створення екологічно безпечних умов для життєдіяльності населення, збереження навколишнього природного середовища та раціонального використання земельних та інших природних ресурсів, особливо земель природоохоронного, сільськогосподарського, лісгосподарського, водогосподарського та рекреаційного призначення	3.1. Приріст земельних платежів до місцевого бюджету в результаті планування землекористування, землеустрою та створення збалансованого і інвестиційно привабливого землекористування	млн. грн.	23,3	0,7	4,9	7,7	10,0
	3.2. Приріст земельних платежів до місцевого бюджету в результаті здійснення заходів із охорони та відтворення земельних і інших природних ресурсів	млн. грн.	0,47	-	0,15	0,16	0,16
4. Забезпечення фінансової стійкості розвитку об'єднаної територіальної громади	4.1. Приріст земельних платежів до місцевого бюджету в результаті удосконалення обліку земель та інших природних ресурсів, зростання їх вартості та ведення земельного кадастру	млн. грн.	0,47	-	0,15	0,16	0,16

Назва суб'єкта інформаційної взаємодії та вид даних (показників), які ним подаються

№ з/п	Назва суб'єкта інформаційної взаємодії та вид даних (показників), які ним подаються
Держгеокадастр	
Базові характеристики	
1	Склад земель (за цільовим призначенням, угіддями та формою власності)
2	Кількість землевласників та землекористувачів: фізичних осіб; юридичних осіб, у тому числі державних та комунальних підприємств
3	Середній розмір зареєстрованих земельних ділянок (за формою власності та цільовим призначенням), гектарів, усього, у тому числі: приватної власності; державної власності; комунальної власності; колективної власності
4	Кількість об'єднаних територіальних громад та населених пунктів
Повнота державної реєстрації	
5	Земельні ділянки, які зареєстровано в Державному земельному кадастрі та відомості про які оприлюднено на офіційному веб-сайті Держгеокадастру (за формою власності, організаційно-правовою формою юридичних осіб – власників і користувачів та за цільовим призначенням): кількість земельних ділянок; площа земельних ділянок, гектарів
6	Кількість об'єднаних територіальних громад та населених пунктів з визначеними межами територій, внесених до Державного земельного кадастру
7	Інформація про власників та користувачів земельних ділянок, яка внесена до Державного земельного кадастру, усього у тому числі: приватної власності: юридичних осіб; фізичних осіб; державної власності; кількість державних підприємств, які мають у користуванні земельні ділянки; комунальної власності; кількість комунальних підприємств, які мають у користуванні земельні ділянки; колишньої колективної власності
8	Кількість землевласників, які мають індивідуальний податковий номер
9	Строк, протягом якого проведено первинну реєстрацію земельної ділянки, днів
10	Строк, протягом якого надано витяг, днів
11	Кількість державних кадастрових реєстраторів
12	Кількість земельних ділянок, на які видані правовстановлюючі документи та/або яким присвоєні кадастрові номери, але відомості про них відсутні в Державному земельному кадастрі: – кількість земельних ділянок, на які видані правовстановлюючі документи, але відомості про них відсутні в Державному земельному кадастрі; – кількість земельних ділянок, яким присвоєні кадастрові номери, але відомості про них відсутні в Державному земельному кадастрі
13	Кількість земельних сервітутів, установлених договором, законом, заповітом або рішенням суду та зареєстрованих у Державному земельному кадастрі: кількість постійних земельних сервітутів; площа частин земельних ділянок, на які встановлено постійні земельні сервітути, гектарів; кількість строкових земельних сервітутів; площа частин земельних ділянок, на які встановлено строкові земельні сервітути, гектарів
14	Інші обмеження щодо використання земель та земельних ділянок (крім сервітуту, суперфіцію та емфітевізису), зареєстровані в Державному земельному кадастрі: кількість земельних ділянок; площа земельних ділянок, гектарів
15	Виявлено помилок у Державному земельному кадастрі: кількість земельних ділянок; площа земельних ділянок, гектарів
Правочини із земельними ділянками	
16	Земельні ділянки, які передані в оренду (за строком оренди, цільовим призначенням, формою власності):

УПРАВЛІННЯ ЗЕМЕЛЬНИМИ РЕСУРСАМИ ТА ЗЕМЛЕКОРИСТУВАННЯМ

№ з/п	Назва суб'єкта інформаційної взаємодії та вид даних (показників), які ним подаються
	кількість земельних ділянок; площа земельних ділянок, гектарів; орендна плата/сума платежів за рік, гривень; кількість орендарів: фізичних осіб; юридичних осіб
17	Земельні ділянки, які надані в постійне користування (за цільовим призначенням): кількість земельних ділянок; площа земельних ділянок, гектарів
Оподаткування земельних ділянок	
18	Середня нормативна грошова оцінка земель та земельних ділянок (за цільовим призначенням та типом угідь), гривень: у межах населених пунктів; за межами населених пунктів
19	Загальна площа земель сільськогосподарського призначення (крім земель у межах населених пунктів), нормативна грошова оцінка яких проведена (за цільовим призначенням), гектарів
20	Загальна площа земельних ділянок сільськогосподарського призначення, нормативна грошова оцінка яких проведена (виготовлена технічна документація з нормативної грошової оцінки) (за цільовим призначенням), гектарів
21	Населені пункти, в яких проведена нормативна грошова оцінка земель: кількість населених пунктів; площа населених пунктів, гектарів
Приватизація та вилучення для суспільних потреб	
22	Земельні ділянки, примусово відчужені для суспільних потреб (експропрійовані) (за цільовим призначенням): площа земельних ділянок, гектарів; кількість земельних ділянок; сума відшкодувань, гривень
23	Земельні ділянки, передані громадянам як компенсація за вилучені земельні ділянки для суспільних потреб (за цільовим призначенням): площа земельних ділянок, гектарів; кількість земельних ділянок
24	Земельні ділянки, передані громадянам у приватну власність (приватизовані) безоплатно (за цільовим призначенням): площа земельних ділянок, гектарів; кількість земельних ділянок
25	Земельні ділянки, передані громадянам у приватну власність (приватизовані) безоплатно за рішеннями ОМС (за цільовим призначенням): площа земельних ділянок, гектарів; кількість земельних ділянок
26	Земельні ділянки, передані громадянам у приватну власність (приватизовані) безоплатно за рішеннями органів виконавчої влади (за цільовим призначенням), крім земельних ділянок, переданих громадянам у приватну власність (приватизованих) безоплатно згідно з рішеннями територіальних органів Держгеокадастру: площа земельних ділянок, гектарів; кількість земельних ділянок
27	Земельні ділянки, передані громадянам у приватну власність (приватизовані) безоплатно згідно з рішеннями територіальних органів Держгеокадастру (за цільовим призначенням): площа земельних ділянок, гектарів; кількість земельних ділянок
28	Земельні ділянки, що перебували у державній та комунальній власності, викуплені під об'єктами нерухомого майна: площа земельних ділянок, що викуплені, гектарів; кількість земельних ділянок, що викуплені; сума надходження коштів від викупу земельних ділянок (державної/комунальної власності), тис. грн.
29	Кількість громадян, що мають право на безоплатну приватизацію земельних ділянок
30	Кількість громадян, що скористалися правом на безоплатну приватизацію земельних ділянок
31	Землі сільськогосподарських підприємств, які роздержавлені та приватизовані: кількість сільськогосподарських підприємств;

№ з/п	Назва суб'єкта інформаційної взаємодії та вид даних (показників), які ним подаються
	площа земель, гектарів
32	Земельні ділянки, що перебувають у спільній сумісній власності (за цільовим призначенням): кількість земельних ділянок; площа земельних ділянок, гектарів
33	Земельні ділянки, що перебувають у спільній частковій власності (за цільовим призначенням): кількість земельних ділянок; площа земельних ділянок, гектарів
Рівність у реалізації прав на землю	
34	Земельні ділянки, зареєстровані на ім'я жінок (за цільовим призначенням): кількість земельних ділянок; площа земельних ділянок, гектарів
35	Земельні ділянки, зареєстровані на ім'я чоловіків (за цільовим призначенням): кількість земельних ділянок; площа земельних ділянок, гектарів
Інша інформація про стан земельних відносин	
36	Землі, що надані в оренду шляхом проведення аукціонів: кількість земельних ділянок (за формою власності (державна/комунальна) та цільовим призначенням); загальна площа земельних ділянок (за формою власності (державна/комунальна) та цільовим призначенням), гектарів; вартість проданих прав оренди, тис. грн.; середній розмір річної орендної плати (за формою власності (державна/комунальна) та цільовим призначенням), грн.
37	Землі, які продані із земель державної та комунальної власності у приватну (крім викупу земельних ділянок) шляхом проведення земельних торгів (за цільовим призначенням): кількість земельних ділянок; площа земельних ділянок, гектарів; вартість, тис. грн.
38	Землі, права користування якими (<i>емфітевзис, суперфіції</i>) продані шляхом проведення земельних торгів (за формою власності, строком та цільовим призначенням): кількість земельних ділянок; площа земельних ділянок, гектарів; вартість проданих прав, тис. грн.; плата за викуплене право, грн.
39	Земельні ділянки відумерлої спадщини: кількість земельних ділянок; площа земельних ділянок, гектарів; кількість земельних ділянок, які передано в оренду; площа земельних ділянок, які передано в оренду, гектарів
Мін'юст	
Базові характеристики	
40	Кількість реєстраторів прав та нотаріусів: кількість реєстраторів прав в органах державної влади; кількість реєстраторів прав в ОМС; кількість державних нотаріусів; кількість приватних нотаріусів; кількість державних реєстраторів прав акредитованих суб'єктів державної реєстрації (юридичних осіб публічного права)
Повнота державної реєстрації	
41	Кількість земельних ділянок, права власності на які зареєстровано в Державному реєстрі речових прав на нерухоме майно (за цільовим призначенням та формою власності): кількість земельних ділянок; площа земельних ділянок, гектарів
42	Строк, протягом якого проведено реєстрацію прав на земельну ділянку, днів
Правочини із земельними ділянками	
43	Викуп або купівля-продаж земельних ділянок (за цільовим призначенням та формою власності): кількість земельних ділянок; площа земельних ділянок, гектарів

УПРАВЛІННЯ ЗЕМЕЛЬНИМИ РЕСУРСАМИ ТА ЗЕМЛЕКОРИСТУВАННЯМ

№ з/п	Назва суб'єкта інформаційної взаємодії та вид даних (показників), які ним подаються
44	Земельні ділянки, які передані у спадщину (за цільовим призначенням): кількість земельних ділянок; площа земельних ділянок, гектарів
45	Земельні ділянки, які обмінані/подаровані (за цільовим призначенням): кількість земельних ділянок; площа земельних ділянок, гектарів
46	Земельні ділянки, які передані в іпотеку (за цільовим призначенням): кількість земельних ділянок; площа земельних ділянок, гектарів
47	Земельні ділянки, які передані в оренду (за строком оренди, цільовим призначенням): кількість земельних ділянок; площа земельних ділянок, гектарів; кількість зареєстрованих прав; кількість орендарів: фізичних осіб; юридичних осіб
48	Земельні ділянки, на які зареєстровано право емфітевзису (за строком, цільовим призначенням): кількість земельних ділянок; площа земельних ділянок, гектарів; кількість зареєстрованих прав; кількість користувачів: фізичних осіб; юридичних осіб
Інша інформація про стан земельних відносин	
49	Кількість зареєстрованих прав оренди (за суб'єктами державної реєстрації прав та державними реєстраторами): кількість зареєстрованих прав оренди; кількість зареєстрованих земельних ділянок; площа зареєстрованих земельних ділянок, гектарів
Держстат	
Базові характеристики	
50	Чисельність постійного населення, усього у тому числі: жінок; чоловіків; сільського; міського
Державна судова адміністрація	
Земельні спори	
51	Кількість адміністративних справ стосовно землеустрою, державної експертизи землевпорядної документації, регулювання земельних відносин
52	Кількість адміністративних справ стосовно розпорядження землями держави (територіальних громад), передачі таких земельних ділянок у власність і користування громадянам та юридичним особам
53	Кількість адміністративних справ стосовно відчуження земельних ділянок, інших об'єктів нерухомого майна, що на них розміщені, які перебувають у приватній власності, для суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності
54	Кількість адміністративних справ стосовно державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень (у тому числі прав на земельні ділянки)
55	Кількість справ у адміністративних судах щодо адміністрування плати за землю
56	Кількість цивільних справ щодо спорів стосовно земельних відносин
57	Кількість цивільних справ щодо припинення права власності на земельну ділянку
58	Кількість цивільних справ щодо спорів стосовно сервітутів
59	Кількість цивільних справ щодо права користування чужою земельною ділянкою для сільськогосподарських потреб (емфітевзис)
60	Кількість цивільних справ щодо спорів про право користування чужою земельною ділянкою для забудови (суперфіції)
61	Кількість господарських справ стосовно земельних відносин
Державна фіскальна служба	
Правочини із земельними ділянками	
62	Орендна плата за земельні ділянки державної та комунальної форм власності (за формою власності (державна/комунальна) та цільовим призначенням (сільськогосподарського та несільськогосподарського призначення): кількість платників: фізичних осіб; юридичних осіб; сума нарахованих платежів фізичних осіб, тис. грн.; сума сплачених платежів фізичних осіб, тис. грн.; сума нарахованих платежів юридичних осіб, тис. грн.; сума сплачених платежів юридичних осіб, тис. грн.; площа сільськогосподарських земель, за оренду яких надійшла оплата, гектарів; площа несільськогосподарських земель, за оренду яких надійшла оплата, гектарів
Оподаткування земельних ділянок	

№ з/п	Назва суб'єкта інформаційної взаємодії та вид даних (показників), які ним подаються
63	Земельний податок (за цільовим призначенням, типом платника (фізичні/юридичні особи), місцем реєстрації права власності на землю): сума податку, тис. грн.; площа сільськогосподарських земель, за які нараховано податок, гектарів; площа несільськогосподарських земель, за які нараховано податок, гектарів; фактичні надходження, тис. грн.; площа земель, за які фактично сплачено податок, гектарів; кількість платників; кількість платників податку, які підпадають під пільгове оподаткування (за місцем реєстрації права власності на землю)
64	Сплата єдиного податку платниками 4-тої групи за використання земель: сума податку, тис. грн.; кількість платників; площа, гектарів
Держводагентство	
Інша інформація про стан земельних відносин	
65	Інформація про осушені та зрошені землі: площа зрошуваних земель, гектарів, усього з них не використовувалося у поливному режимі; площа зрошуваних земель у сприятливому та задовільному стані, гектарів; площа зрошуваних земель у незадовільному стані, гектарів; площа осушених земель, гектарів, усього з них не використовувалося у сільськогосподарському виробництві; площа осушених земель у сприятливому та задовільному стані, гектарів; площа осушуваних земель у незадовільному стані, гектарів

Науково-навчальне видання

Третяк Антон Миколайович, *доктор економічних наук, професор,
член-кореспондент НААН України*

Третяк Валентина Миколаївна, *доктор економічних наук, професор*

Курильців Роман Михайлович, *доктор економічних наук, професор*

Прядка Тетяна Миколаївна, *кандидат економічних наук, доцент*

Капінос Наталія Олександрівна, *кандидат економічних наук, доцент*

Третяк Наталя Антонівна, *кандидат економічних наук*

**Управління земельними ресурсами та
землекористуванням**

Навчальний посібник

За загальною редакцією А.М. Третяка

Підписано до друку 6.06.2022 р.
Формат 60х84/16. Папір Офсетний. Друк офсетний
Ум. арк. 27,25 Наклад 300 пр. .
Зам. № 5455.

Віддруковано ТОВ «Білоцерківдрук»
м. Біла Церква, бульвар Олександрійський, 22.