

УПРАВЛІННЯ ЗЕМЕЛЬНИМИ РЕСУРСАМИ ТА ЗЕМЛЕУСТРІЙ

УДК 332.2

СУЧАСНИЙ ЗЕМЛЕУСТРІЙ В УКРАЇНІ: ПОНЯТТЯ, СУТНІСТЬ, ТЕНДЕНЦІЇ РОЗВИТКУ

*Третяк А.М., доктор економічних наук, професор, член-кореспондент
НААН, Державна екологічна академія післядипломної освіти
та управління Мінприроди України*

E-mail: nniесо@ukr.net

*Третяк Н.А., кандидат економічних наук,
ДУ «Інститут економіки природокористування та сталого розвитку
НАН України»*

E-mail: natal_ka19@mail.ru

*Досліджено сучасний землеустрій в Україні. Обґрунтовано поняття та сутність
сучасного землеустрою в Україні як багатофункціональної системи, що потребує
введення окрім понять «соціальний землеустрій», «економіка землеустрою»,
«правовий землеустрій», «технічний землеустрій», ще таких як «екологічний
землеустрій», «новації в землеустрої», «кадастровий землеустрій» та «еколого-
економічний землеустрій».*

Ключові слова: *землеустрій, управління земельними ресурсами, тезаурусний
каркас землеустрою.*

Постановка проблеми.

Сучасні трансформаційні зміни, що склалася в Україні у галузі земельних відносин та галузі використання і охорони земель є критичними і вимагають змін без кінцевого розрушення існуючої системи землеустрою, шляхом реформування і створення нового розуміння сутності і форм сучасного землеустрою. Враховуючи, що землеустрій є основоположним

механізмом управління земельними ресурсами та землекористуванням, на наш погляд його реформування і розвиток повинні розглядатися в тісному взаємозв'язку із розвитком системи управління.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Питання теорії розвитку системи управління земельними ресурсами, і особливо її основної ланки землеустрою, в різних соціально-економічних суспільствах є надзвичай-

но важливим, оскільки ефективність його функціонування чи не найголовніше в системі економічних відносин власності на землю. Разом з тим, за більш як 25 років здійснення земельної реформи в Україні уряд не визначився із моделлю як системи управління, так і системи землеустрою. Функціонуюча система управління земельними ресурсами та землекористуванням в Україні за принципом «зверху – вниз» є похідною від авторитарної системи управління в державі, часів радянського союзу та є не ринковою. Аналогічно не змінилася і система землеустрою, саме тому повстало завдання дослідження його сучасного стану для подальших наукових обґрунтувань цілісної системи управління.

Отже, метою статті є дослідити сучасний стан землеустрою в Україні, визначити його поняття та тенденції змістовного подальшого реформування системи.

Виклад основного матеріалу

Враховуючи положення державної земельної політики визначеної в Земельному кодексі України та Законі України «Про державний земельний кадастр» виникає питання, а яким має бути землеустрій? На нашу думку, в Україні повинна бути запроваджена модель комплексної багатофункціональної системи управління земельними ресурсами, яка дозволить збалансувати інтереси всіх зацікавлених сторін (стейкхолдерів) в поєднанні двох взаємно направлених процесів управління [5, 6, 7]. Суть моделі полягає, що дві підсистеми, а саме управління земельними ресурсами, яка базується на принципі «від загального до приватного» та управ-

ління землекористуванням, що базується на принципі «від приватного до загального», співпрацюють у діалектичній єдності, у свою чергу сучасний землеустрій залежно від функціональної спрямованості управління повинен розвиватися по чотирьох функціональних напрямках.

В редакції Земельного кодексу 1990 та 1992 років під землеустроєм розумілася система, яка включає заходи, спрямовані на здійснення положень земельного законодавства, рішень Рад народних депутатів щодо організації використання та охорони земель, створення сприятливого екологічного середовища і поліпшення природних ландшафтів [2]. В новій редакції Земельного кодексу 2001 року, під землеустроєм вже розуміється сукупність соціально-економічних та екологічних заходів, спрямованих на регулювання земельних відносин та раціональної організації території адміністративно-територіальних утворень, суб'єктів господарювання, що здійснюються під впливом суспільно-виробничих відносин і розвитку продуктивних сил [1]. Відповідно, розвиток системи землеустрою необхідно розглядати в контексті із системою управління земельними ресурсами та землекористуванням. Враховуючи, що землеустрій є основним механізмом у виробленні та реалізації управлінських рішень він теж носить багатофункціональний характер (рис. 1) потребує формування інституціонального середовища.

Аналізуючи земельні перетворення в Україні, робоча група із управління земельними ресурсами Європейської Економічної Комісії ООН, наприкінці 2003 року вказала на неефективну «... організацію

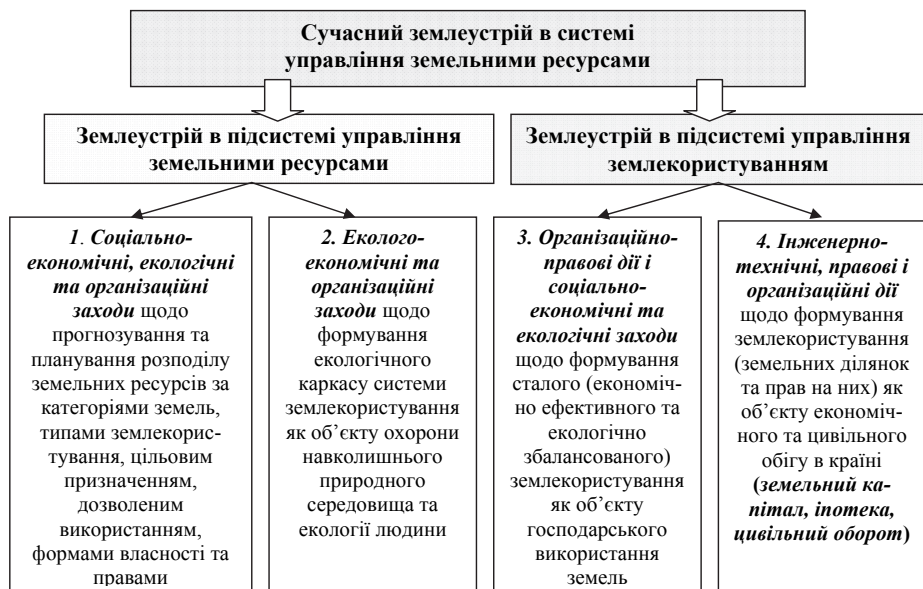


Рисунок 1. Логічно-смысловая модель розвитку сучасного землеустрою в Україні у системі управління земельними ресурсами та землекористуванням

землеустрою з погляду загальних концепцій, відомчих функцій і методів реалізації ...» і запропонувала забезпечити «... урядову підтримку в проведенні землеустрою», що збігається з позицією українських вчених і фахівців та вимагає відновлення і удосконалення в Україні сучасної системи землеустрою. Однак виникає питання в чому суть проблеми землеустрою в Україні?

У зв'язку із паюванням сільськогосподарських угідь землекористування сільськогосподарських підприємств у своїй переважній більшості характеризується парцелями із різноманітними правами. Така ситуація обумовлює невідкладну необхідність законодавчого та землевпорядного врегулювання обігу земельних ділянок як в межах землекористування сільськогосподарських підприємств з метою забезпечення його стабільності та інвестиційної привабливості,

так і в межах територій рад для реалізації переважного права купівлі земельних ділянок.

Крім того, невпорядкованість організації використання земель по правах власності на землю не дає можливостей забезпечити державою гарантування прав власності і їх захист, підтримку оподаткування землі, забезпечення гарантії кредиту, розвиток земельного ринку, захист земельних ресурсів і довілля, якісного здійснення землеустрою і в кінцевому рахунку здійснення земельної реформи на селі.

Тому *першою проблемою* у формуванні землекористування сільськогосподарських підприємств є впорядкування землеволодінь та землекористувань на території сільської (селищної) ради, як базової території узгодження інтересів власників земельних часток (паїв), орендарів, територіальних громад та держави, а

також розроблення пропозицій щодо реалізації переважного права і обміну земельних ділянок, формування інвестиційної привабливості землекористування. Це у свою чергу потребує розроблення проектів землеустрою в межах рад та за кошти бюджету.

Разом з тим, передувати цій роботі повинна планувальна документація із землеустрою щодо зонування земель за їх категоріями та типами землекористування, де б були розроблені також протиерозійні, меліоративні та інші територіальні заходи щодо охорони та поліпшення якості земельних угідь, ландшафтів та довкілля із використання світового досвіду (рис. 2).

Другою проблемою у формуванні землекористування сільськогосподарських підприємств є формування територіальних обмежень (обтяжень) у використанні земель, як правової та просторової бази складання договорів оренди землі.

Адже сьогодні в 95 % договорів така інформація відсутня, що не дозволяє державі та власникам землі здійснювати контроль за охороною ґрунтів.

Третя проблема – формування перспективи розвитку та капіталізація сільськогосподарського й іншого землекористування в межах територій територіальних громад.

Згідно досліджень ФАО щодо впливу факторів на аграрну економіку, зарубіжними вченими зроблено висновок, що для створення сприятливих умов ефективного розвитку конкурентних агропромислових підприємств – всі фактори впливу розподіляються по важливості. Зокрема, вони поділяються в порядку їх значимості на необхідні, важливі і корисні (рис. 3) [3, 8]. Відповідно землевпорядкування, землекористування сільськогосподарських підприємств є невід’ємним фактором їх економіки та капіталізації землекористування.



Рисунок 2. Фрагмент контурно-меліоративної організації території в США



Рисунок 3. Ієрархія факторів підвищення ефективності агробізнесу

В умовах нових земельних відносин моделювання майбутнього інтенсивного використання земель та інших природних ресурсів обумовлює необхідність узгодження інтересів держави, територіальної громади, громадян та юридичних осіб. В Німеччині таке узгодження інтересів здійснюється в результаті розроблення двох видів планів: плану використання земель – як носія публічних потреб та громадськості і плану забудови – як носія фахового містобудівного планування забудови (рис. 4). План використання земель розробляється з виділення типів (підтипів) міського землекористування та визначенням регламентів використання і охорони земель і інших природних ресурсів, а також територій історико-культурної та іншої спадщини. Такий план є обов'язковим для органів управління. План забудови розробляється із врахуванням правового статусу земельних ділянок їх власників і є обов'язковим для всіх: органів влади, громадян та юридичних осіб.

Отже, підходи до планування землекористування у економічно розви-

нутих європейських країнах відмінні від підходів в Україні. Це обумовлює зміни документації із землеустрою в населених пунктах. Таким видом документації із землеустрою, який повинен передувати детальним планам забудови, може бути план земельно-господарського устрою.

Відзначимо, що із прийняттям закону України «Про державний земельний кадастр» [4], землеустрій в Україні почав набувати технічно-правового спрямування. Це пов'язано із запровадженням єдиної системи державної реєстрації земельних ділянок, тому в землевпорядну практику вводяться поняття формування земельних ділянок, їх поділ та об'єднання.

Відповідно під впливом нових земельних відносин поняття і сутність землеустрою змінюється. Зокрема, в сучасному розумінні землеустрій це сукупність соціально-економічних, екологічних заходів та організаційні, правові та інженерно-технічні дії, що спрямовані на регулювання земельних відносин та раціональної організації адміністративно-територіаль-

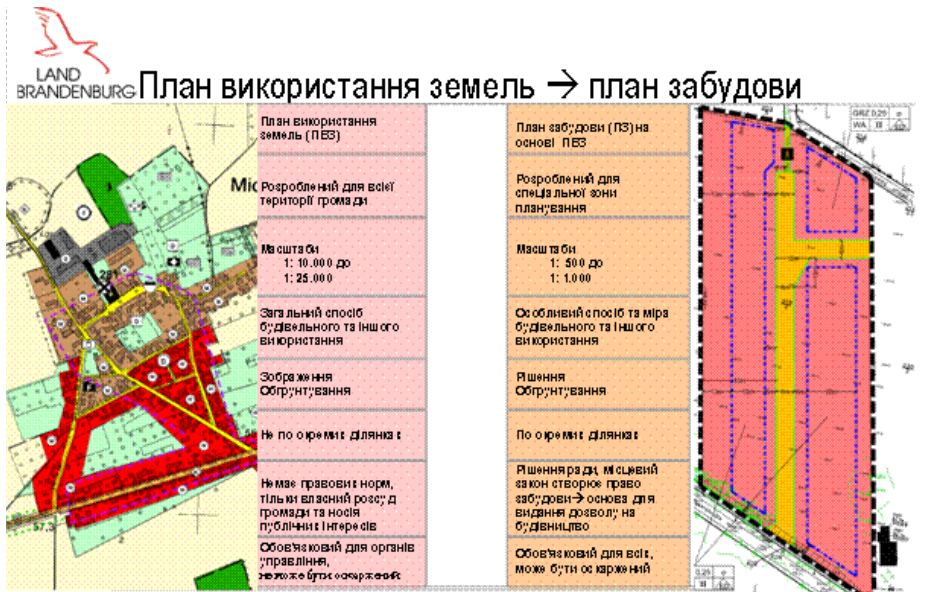


Рисунок 4. Характеристика підходів до планування землекористування у Федеративній Республіці Німеччині



Рисунок 5. Логічно смислова модель сутності сучасного землеустрою

Таблиця 1. Тезаурусний каркас теорії землеустрою

Мовні фрейми та категорії	Згадування, тис.		
	<i>Google.com</i>	<i>Rambler.ru</i>	<i>Yandex.ua</i>
Землеустрій (<i>Land Management</i>)	513 19,6 млн.	5000	5000 401 млн.
Новації в землеустрої (<i>Innovations in land management</i>)	94,5 1,6 млн.	137	136 18 млн.
Економіка землеустрою (<i>Economics of land management</i>)	494 3,7 млн.	94	93 30 млн.
Правовий землеустрій (<i>Legal Land Management</i>)	312 16,5 млн.	5000	4000 52 млн.
Технічний землеустрій (<i>Technical Land Management</i>)	487 11,4 млн.	5000	5000 80 млн.
Кадастровий землеустрій (<i>Cadastral survey</i>)	230 278	6000	6000 398
Екологічний землеустрій (<i>Ecological Land Management</i>)	188 7,9 млн.	659	4000 10 млн.
Соціальний землеустрій (<i>Social Land Management</i>)	277 29,1 млн.	4000	4000 57 млн.
Еколого-економічний землеустрій (<i>Ecological and economic land management</i>)	82,5 3 млн.		134 8 млн.
Землевпорядне проектування (<i>Land Management design</i>)	45,6 17,6 млн.	2000	963 149 млн.

Примітка: Google – назва однієї з найпотужніших пошукових систем у Всесвітній мережі Інтернет. Rambler – популярний медійно-сервісний Інтернет-портал в Росії. Yandex – російська ІТ-компанія, що володіє однойменною системою пошуку в Мережі та Інтернет-порталом. Yandex.ua – пошукова система для України.

них утворень, суб'єктів господарювання, що здійснюються під впливом суспільно-виробничих відносин і розвитку продуктивних сил.

Сутність сучасного землеустрою можна виразити в логічно-смысловій моделі, що приведена на рис. 5.

Приведене нове розуміння землеустрою підтверджується проведеними нами дослідженнями щодо пошукового дискурсу розвитку теорії землеустрою, який включає безліч понять і категорій, наукових напрямків, сфер діяльності, парадигмальних комплексів.

Зокрема, крім таких як «соціальний землеустрій», «економіка землеустрою», «правовий землеустрій», «землевпорядне проектування», є такі

поняття як «екологічний землеустрій», «новації в землеустрої», «технічний землеустрій», «кадастровий землеустрій», «еколого-економічний землеустрій». Звернемо увагу на декілька прикладів щодо науково-практичної та прикладної діяльності: «економіка землеустрою», «технічний землеустрій» та «екологічний землеустрій» відповідно.

Розглянувши певну частину парадигмального ряду теорії землеустрою, проаналізуємо його тезаурусний каркас, зокрема проаналізуємо дискурсивні особливості з'єднання фреймів «економічний», «технічний» і «екологічний», покажемо результати аналізу коеволюції коренів «економ-», й «екол-» і пов'язаних із ними понять (табл. 1).

Як видно з представленої таблиці, абсолютним чемпіоном за згадуваннями у Всесвітній мережі Інтернет Google є поняття «землеустрій» – 513 тис. згадувань, на другому місці – «економіка землеустрою» (494 тис. згадувань), третє – «технічний землеустрій» (487 тис. згадувань).

Слід відзначити широке згадування в пошуковій системі світу для України Yandex.ua терміну «кадастровий землеустрій» (6 млн. згадувань), далі йде «технічний землеустрій» (5 млн. згадувань), правовий, екологічний та соціальний землеустрій по 4 млн. згадувань.

Неоднозначним є визначення повторюваності фреймів «еколого-економічний» та «Ecological and economic land management». Так, за версією Yandex.ua, воно має 8 млн. згадувань, а за версією Google.com лише 3 млн. згадувань). Також слід відмітити, що в зарубіжній практиці землеустрій розуміється в різних аспектах, залежно від напряму вирішення проблем розвитку територій та їх землекористування, тому згадуваність переважає в рази.

Отже, розширюючи сутність сучасного землеустрою не тільки в інженерно-технічному напрямі, але і в правовому та еколого-економічному, потребують розширення дослідження щодо зонування земель, формування територіальних природоохоронних обмежень (обтяжень), створення інституту (системи) землевпорядних регламентів.

Висновок.

Розвиток сучасного землеустрою в Україні носить багатофункціональний характер і потребує формування відповідного інституційного середовища, відповідно до сформованого нами поняття та сутності. Наукові напрями сфер діяльності та їх парадигмальні комплек-

си потребують введення крім таких понять як «соціальний землеустрій», «економіка землеустрою», «правовий землеустрій», ще й таких як «екологічний землеустрій», «новації в землеустрої», «кадастровий землеустрій», «еколого-економічний землеустрій».

Список використаних джерел

1. Земельний кодекс України від 25 жовтня 2001 р. № 2768-III // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 3. – Ст. 27.
2. Земельні відносини в Україні: законодавчі акти і нормативні документи / Держкомзем України. – К.: Урожай, 1998. – 816 с.
3. Положение дел в области продовольствия и сельского хозяйства 2013. ФАО, 2012. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.fao.org/docrep/018/i3300r/i3300r00.htm>.
4. Про державний земельний кадастр: закон України від 7 липня 2011 року № 3613-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2012. – № 8. Ст. 61.
5. Сакаль О.В. Багаторівневий підхід до управління земельними ресурсами в умовах децентралізації влади в Україні / О.В. Сакаль, Н.А. Третяк // Екологічні та соціально-економічні особливості управління природними ресурсами в умовах децентралізації влади: зб. матер. всеукр. кругл. столу, 19 берез. 2015 року. – К.: НУБіП, 2015. – С. 236-241.
6. Третяк А.М. Концептуальні засади розвитку в Україні сучасної багатофункціональної системи управління земельними ресурсами / А.М. Третяк, Р.М. Курильців, Н.А. Третяк // Землевпорядний вісник. – 2013. – № 9. – С. 25–28.
7. Третяк Н.А. Развитие системы управления земельными ресурсами как экономической функции собственности на землю: [монография] / Н.А. Третяк – Херсон: Гринь Д.С., 2013. – 254 с.
8. Christy, R., Mabaya, E., Wilson, N., Mutambatsere, & Mhlang, N. 2009. Enabling,

environments for competitive agro-industries. In: C.A. da Silva, D. Baker, A.W. Shepard, C. Jenane and S. Miranda-da-Cruz, eds. *Agro-industries for development*, pp.136-185. Rome, FAO and UNIDO (United Nations Industrial Development Organization).

References:

1. The Verkhovna Rada of Ukraine (2012), *The Land Code of Ukraine*, available at: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2768-14> (Accessed 05 August 2016).
2. The State Committee for Land Resources of Ukraine (1998), *Zemel'ni vidnosyny v Ukraini: zakonodavchi akty i normatyvni dokumenty* [Land relations in Ukraine: legislation and regulations], Harvest, Kyiv, Ukraine.
3. FAO, (2012), *Polozhenye del v oblasti prodovol'stvyia y sel'skoho khozaijstva 2013* [The State of Food and Agriculture 2013], available at: <http://www.fao.org/docrep/018/i3300r/i3300r00.htm> (Accessed 01 August 2016).
4. The Verkhovna Rada of Ukraine (2012), *The Law of Ukraine "On the State Land Cadastre"* available at: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/3613-17> (Accessed 01 August 2016).
5. Sakal' O.V. and Tretiak N.A. (2015), "Tiered approach to land management under decentralization of power in Ukraine", *Zbirky materialiv vseukrains'koho kruhloho stolu Ekolohichni ta sotsial'no-ekonomichni osoblyvosti upravlinnia pryrodnyjmy resursamy v umovakh detsentralizatsii vlady* [Environmental and socio-economic characteristics of natural resource management in a decentralized authorities], NUBiP, Ukraine, pp. 236-241.
6. Tretiak, A.M., (2013), "Conceptual approaches of development of modern multifunctional system of land resource management system in Ukraine", *Zemlevporiadnyj visnyk*, vol. 9, pp. 25-28.
7. Tretiak N.A. (2013), *Rozvytok systemy upravlinnja zemel'nymy resursamy jak eko-*

nomichnoji funkciji vlasnosti na zemlju [Development of land management as the economic functions of land ownership], PP Grin' D.S., Herson, Ukraine.

8. Christy, R., Mabaya, E., Wilson, N., Mutambatsere, & Mhlang, N., (2009). "Enabling environments for competitive agro-industries". In: C.A. da Silva, D. Baker, A.W. Shepard, C. Jenane and S. Miranda-da-Cruz, eds. *Agro-industries for development*, pp.136-185.

А.Н. Третьяк, Н.А. Третьяк

СОВРЕМЕННОЕ ЗЕМЛЕУСТРОЙСТВО В УКРАИНЕ: ПОНЯТИЕ, СУЩНОСТЬ, ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ

Обосновано понятие и сущность современного землеустройства в Украине как многофункциональной системы, что требует введения кроме понятий «социальное землеустройство», «экономика землеустройства», «правовое землеустройство», «техническое землеустройство», таких как «экологическое землеустройство», «новации в землеустройстве», «кадастровое землеустройство», «эколого-экономическое землеустройство»

Ключевые слова. Современное землеустройство, управление земельными ресурсами, тезаурусный каркас землеустройства.

A. Tretiak, N. Tretiak

MODERN LAND MANAGEMENT UKRAINE: CONCEPT, ESSENCE, TRENDS

Proved the concept and essence of contemporary land in Ukraine as a multifunctional system, requiring in addition to the concepts of «social land management», «economy of land», «Legal Land Management», «technical land management», such as «ecological land management», «innovation in land management» «cadastral survey», «ecological and economic land management»

Keywords. The current land management, land management, land thesaurusnyy frame.