

# АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ УПРАВЛІННЯ земельними ресурсами і землекористуванням ТА ШЛЯХИ ЇХ ПОДОЛАННЯ в умовах децентралізації влади

УДК 332.2:332.3



**Наталія ТРЕТЯК,**

кандидат економічних наук,  
Державна установа «Інститут  
економіки природокористування  
та сталого розвитку Національної  
академії наук України»

**Досліджено стан управління земельними ресурсами та землекористуванням в Україні. Обґрунтовано необхідність запровадження ринково-орієнтованої багатофункціональної системи управління земельними ресурсами та землекористуванням в новітніх умовах господарювання.**

## Постановка проблеми

Економічні перетворення в Україні значною мірою обумовили важливість і значення управління земельними ресурсами та землекористуванням, оскільки земля, крім її традиційних властивостей (засіб виробництва, територіальний базис, природне тіло й ін.), стала об'єктом правовідносин та нерухомості. Однак головною проблемою тривалого і незавершеного процесу реформування земельних відносин відповідно до концепції сталого розвитку в Україні є відсутність дієвого механізму управління земельними ресурсами та землекористуванням і впровадження його у практику,

**Ключові слова:** управління земельними ресурсами, управління землекористуванням, децентралізація влади, багатофункціональна система управління.

що знижує рівень ефективності господарювання та конкурентоспроможність не тільки окремих суб'єктів, а й національної економіки загалом. У свою чергу, відсутність належного механізму управління зумовлює ймовірність підвищення екологічної небезпеки у процесі господарської діяльності, погіршення стану земельних ресурсів, умов і компонентів навколишнього природного середовища.

Аналіз останніх досліджень і публікацій показав, що питанню управління земельними ресурса-

ми та землекористуванням присвячено праці таких науковців як О.С. Дорош, А.С. Попов, О.В. Сакаль, А.М. Третяк, М.А. Хвесик та інших [1-7]. Однак, в умовах децентралізації влади постало важливе завдання розроблення дієвого механізму управління земельними ресурсами та землекористуванням в новітніх умовах господарювання.

**Мета статті** — дослідити проблеми управління земельними ресурсами та землекористуванням і запропонувати шляхи їх подолання в умовах децентралізації влади.

## Виклад основного матеріалу

Аналізуючи існуючу систему управління земельними ресурсами та землекористування, зауважимо, що з моменту набрання в 2002 році чинності Земельного кодексу України інституційно закріплено три форми власності на землю, а саме: державна, комунальна та приватна, які визначені рівноправними [8]. Однак, відзначимо, що де-факто існує і колективна форма власності на землю, що перебуває у стадії трансформації. Так, станом на 1 січня 2015 р. у державній власності перебуває 28,8 млн га (47,8%), приватній власності юридичних та фізичних осіб — 31,4 млн га (52,1%), колективній — 55,3 тис. га (0,1%) та в комунальній 32,3 тис. га (0,1%) (табл. 1).

Результати аналізу показали, що фактично комунальна власність за даними Держгеокадастру України з'явилася тільки в 2014 році, крім того, ще досі залишається законодавчо не вирішене питання подальшої долі земель колективної власності, право на які підтверджено відповідними державними актами, можливої передачі їх за згодою власників до земель державної, комунальної або приватної власності.

Розподіл земель за категоріями показав, що станом на 1 січня 2015 року в Україні найбільшу питому вагу мають землі сільськогосподарського призначення 42,2 млн га (70,0%) та землі лісогосподарського призначення 9 млн га (15,0%). Однак, зазначимо, досвід європейських країн показує, що питома вага заповідної зони має становити 15-20% від загальної площі території [9]. Нині в Україні вона становить 4,8% від загальної площі території, що свідчить про проблеми наукового обґрунтування та управлінських дій щодо розподілу

Таблиця 1  
ТЕНДЕНЦІ ЗМІНИ СТРУКТУРИ ЗЕМЕЛЬНОГО ФОНДУ УКРАЇНИ  
ЗА ФОРМАМИ ВЛАСНОСТІ ПО РОКАХ станом на 1 січня 2015 року\*

Рік	Землі, які перебувають у власності:							
	державній		приватній		колективній (згідно з державними актами)		комунальній	
	тис. га	%	тис. га	%	тис. га	%	тис. га	%
1990	60354,8	100,0	-	-	-	-	-	-
1996	36310,5	60,2	1925,4	3,2	22118,9	36,6	-	-
2002	29872,2	49,5	30178	50,0	304,6	0,5	-	-
2008	29476,9	48,8	30793,9	51,0	84,0	0,1	-	-
2014	28886	47,9	31400,5	52,0	55,8	0,1	12,6	0,0
2015	28824,6	47,8	31442,7	52,1	55,3	0,1	32,3	0,1

\* Джерело: за даними форми 2-зем Держгеокадастру України

Таблиця 2  
РОЗПОДІЛ ЗЕМЕЛЬ В УКРАЇНІ ПО ЗЕМЕЛЬНИХ УГІДДЯХ\*

Вид угідь	Площа земель			
	2002 рік		2014 рік	
	тис. га	%	тис. га	%
Сільськогосподарські землі	43022,3	71,3	42731,5	70,8
Ліси та інші лісовкриті площі	10438,9	17,3	10630,3	17,6
Землі забудови	2463,0	4,1	2550,4	4,2
Під водою та заболочені землі	3372,8	5,6	3409,0	5,6
Інші землі	1057,8	1,8	1033,7	1,7
Загальна площа	60354,8	100,0	60354,9	100,0

\* Джерело: за даними форми 6-зем Держгеокадастру України

земельних ресурсів за цільовим призначенням.

Досліджуючи розподіл земель відповідно до їх фактичного використання, а саме — по угіддях, відзначимо, що на першому місці знаходяться сільськогосподарські землі 70,8%, на другому — ліси та інші лісовкриті площі 17,6% та на третьому — під водою та заболочені землі 5,6% (табл. 2).

Такий розподіл земельних угідь характеризується сільськогосподарською освоєністю і високою розораністю територій України та недостатнім рівнем лісистості, який науково обґрунтований для нашої держави та має становити не менше 20% [10].

Країна має один із найвищих у світі показників забезпеченості сільськогосподарськими угіддями і рідшею на душу населення. Станом на 1 січня 2015 року, розора-

ність земель в Україні становить 53,9% від території країни, що є одним із найвищих показників серед країн Європи (діаграма 1). Для прикладу, у Франції і Німеччині рівень розораності земель становить близько 33%, в Іспанії та Нідерландах близько 24%.

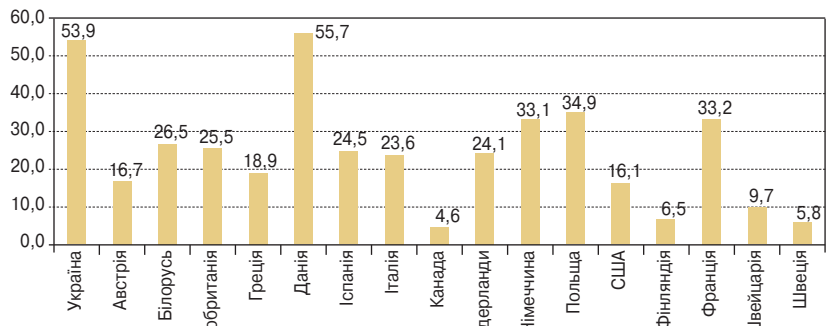
Якщо порівнювати із країнами Західної та Центральної Європи, то тільки Закарпатська, Івано-Франківська та Рівненська області не перевищують європейський рівень розораності (діаграма 2).

Вітчизняними науковцями визначено рекомендовані оптимальні екологічні параметри структури землекористування, де оптимальний рівень розораності території становить 40-45%, гранично допустимий — 60% [11, с. 94-95]. Аналіз рівня розораності території України в розрізі адміністративно-територіальних оди-

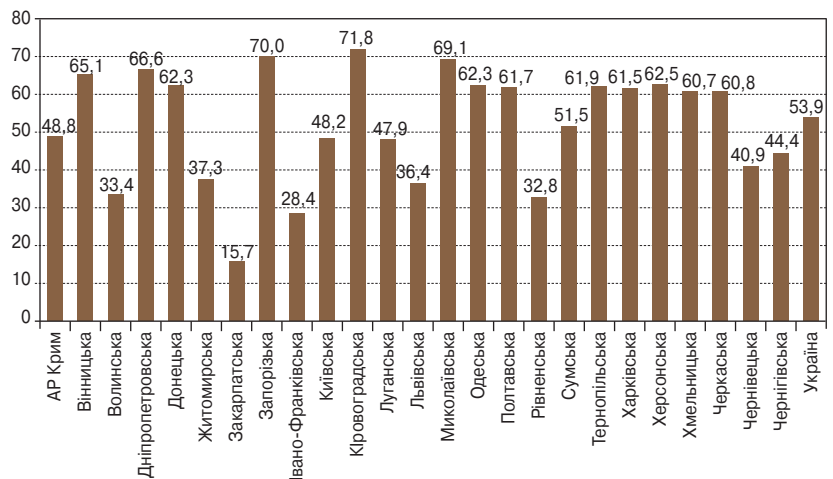
ниць показує, що 16 областей України перевищують оптимальний рівень розораності, крім того, 13 із них — перевищують гранично допустимий рівень. Це, в свою чергу, говорить про екологічну небезпеку, зокрема, про погіршення стану земельних та природних ресурсів у цих областях.

Підсумком цього аналізу є те, що Україна має низку нерозв'язаних проблем щодо ринкових механізмів та інструментів управління використанням, збереженням та охорони природних ресурсів та не має відповідних дієвих механізмів управління для вирішення поставлених завдань. Це, в свою чергу, не відповідає вимогам (критеріям), що містяться в рекомендаціях європейських країн. Тому Україна потребує запровадження нового підходу в управлінні земельними ресурсами та землекористуванням в новітніх умовах господарювання.

У світовій практиці система управління земельними ресурсами (Land Administration Systems — LAS) поділяється на три типи: *класичну, перехідного періоду та комплексну багатофункціональну*. Класична система управління земельними ресурсами реалізує принципи «від загального до конкретного» у процесі проведення земельної політики держави та підтримує державний інтегрований підхід до землеустрою, що містить усі види діяльності, пов'язані з управлінням земельними і природними ресурсами, які необхідні для стійкого розвитку територій. Перехідна, в свою чергу, базується на принципі «від конкретного до загального». Первинними в цій системі є індивідуальні земельні ділянки та пов'язані з ними просторові дані. Ця система управління земельними ресурсами створена для підтримки земельних ринків і контролю земельного обігу. Внаслідок цього вона оперує індивідуальними земельними ді-



Діаграма 1  
РІВЕНЬ РОЗОРАНСТІ ЗЕМЕЛЬ У КРАЇНАХ СВІТУ (%)



Діаграма 2  
РІВЕНЬ РОЗОРАНСТІ ТЕРИТОРІЇ УКРАЇНИ В РОЗРІЗІ АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ОДИНИЦЬ, станом на 1 січня 2015 року\*

\* Джерело: за даними форми 6-зем Держгеокадастру України

лянками та не може при прийнятті рішень адекватно враховувати широкі територіальні, економічні, екологічні й соціальні питання. Наразі національні стратегії розвитку землеволодіння і землекористування у світі замінюються на глобальні та регіональні об'єднані моделі просторової організації території. У зв'язку з цим об'єктивні економічні потреби обумовили необхідність виникнення комплексної багатофункціональної системи управління земельними ресурсами [12, 13].

Оскільки суспільство є головним консолідованим власником земельно-територіального ресурсу,

відтак передумовою формування системи сталого екологічно-збалансованого землекористування в новітніх умовах господарювання в Україні можуть бути лише глибокі перетворення відносин власності на землю. Саме тому важлива роль у цьому процесі належить формуванню нової багатофункціональної моделі, яка має трьохрівневу структуру управління земельними ресурсами і землекористуванням в новітніх умовах господарювання (рис. 1), яка здійснить розмежування управлінських, виконавських та контрольних функцій між існуючими та новоствореними державними органами.



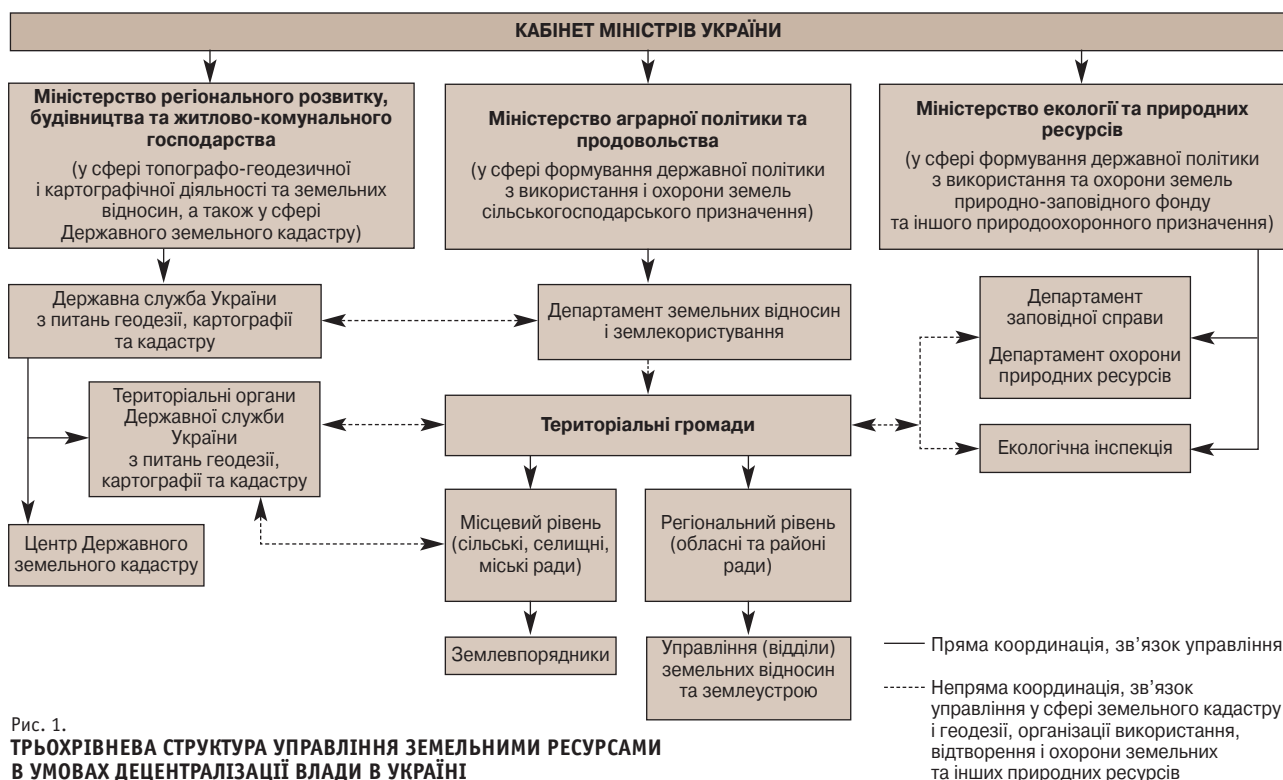


Рис. 1. ТРЬОХРІВНЕВА СТРУКТУРА УПРАВЛІННЯ ЗЕМЕЛЬНИМИ РЕСУРСАМИ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

Враховуючи, що стандартної моделі децентралізації не існує, процеси та процедури можуть відрізнятися одна від одної і залежать від основних цілей, завдань, а також від організаційної структури та механізмів реалізації, то така модель повинна бути адаптованою до територіальних умов, оскільки на кожній території існують свої природні особливості та можливості, а головне проблеми, над вирішенням яких повинні працювати люди на місцях та вживати відповідні управлінські заходи.

Суть системи полягає в тому, що управління земельними ресурсами та землекористуванням в умовах ринкової економіки формується як багатофункціональна, включаючи інститути управління земельними та іншими природними ресурсами (зверху-вниз, а саме: від відповідних органів центральної виконавчої

влади до територіальних громад) і управління землекористуванням (знизу-вверх, а саме: від територіальних громад до відповідних органів центральної влади). Цим самим забезпечить ефективний взаємозв'язок усіх інститутів та структур земельної політики, зокрема, органів виконавчої влади із землевласниками та землекористувачами (в особі територіальних громад). Крім того, вона дозволить організувати у трьох напрямках адміністрування розподілу земельних ресурсів, організацію ефективного використання і охорони земель та інших природних ресурсів, які тісно пов'язані із землею (як нерухомості, як основного засобу виробництва і як природного ресурсу) та розмежувати управлінські функції між суб'єктами управління на різних організаційних рівнях, що на сьогодні залишається не вирішеним.

З огляду на вищезазначене, пропонуємо такий розподіл функцій між центральними органами виконавчої влади, які здійснюють управління у галузі земельних відносин та у галузі використання і охорони земель:

- функції з формування державної політики і нормативно-правового регулювання покласти у межах компетенції на Міністерство аграрної політики і продовольства України, Міністерство екології і природних ресурсів України, Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства;
- функції з контролю і нагляду та правозастосування у сфері охорони земельних та інших природних ресурсів, що тісно пов'язані із землею — на Державну екологічну інспекцію (перебуває у підпорядкуванні Міністерства екології і природних ресурсів України), створивши у її складі спеціалізовані мобілізовані підрозділи охорони земель та ґрунтів;

- функції з ведення кадастру та геодезичної діяльності — на Державну службу України з питань геодезії, картографії та кадастру;
- функції регулювання земельних відносин (економічних, екологічних, соціальних, правових, сільськогосподарських, містобудівних та інших відносин власності на землю та інші природні ресурси) та адміністрування землекористування на територіальні громади.

Таким чином буде забезпечено розподіл управлінських і контрольних функцій у галузі використання, відтворення і охорони земель, оподаткування, регулю-

вання земельних відносин, контролю за витрачанням бюджетних коштів між різними спеціалізованими центральними органами державної влади. Це дозволить усунути інституційний конфлікт інтересів, що на сьогодні є основною причиною суперечностей та не ефективного управління земельними ресурсами та землекористуванням. Для цього на наступному етапі реформування потрібно встановити жорсткі обмеження щодо виконання окремих типів функцій шляхом їх закріплення за єдиним органом виконавчої влади.

## ВИСНОВКИ

Цей аналіз свідчить, що в Україні, на жаль, не забезпечуються екологічні вимоги щодо загального стану землекористування. Екологічний стан землекористування в країні за період незалежності України майже не змінився та знаходиться біля небезпечної межі, за якою можуть настати непоправні екологічні процеси. Це вказує на неефективність управління земельними ресурсами та землекористуванням.

Відмітимо, що із прийняттям діючого Земельного кодексу України відбулися незначні зміни в структурі розподілу земельних ресурсів. Це свідчить про не виконання як європейських норм, так і прийнятих в Україні нормативно-правових актів з питань охорони земель та інших природних ресурсів. Тобто Україна потребує запровадження нової багатофункціональної моделі, яка має трьохрівневу структуру управління земельними ресурсами і землекористуванням в новітніх умовах господарювання і яка розмежує управлінські, виконавські та контролюючі функції між суб'єктами управління на різних організаційних рівнях.

ACTUAL PROBLEMS OF LAND MANAGEMENT AND LAND USE AND WAYS TO OVERCOME THEM IN CONDITIONS OF DECENTRALIZATION OF POWER

**Tretiak N.**

The status of land management and land use in Ukraine is investigated. Necessity of introducing a market-oriented multifunctional system of land management and land use in the new economic conditions is grounded.

**Keywords:** *land management, land use management, decentralization of power, multifunctional management system.*

\* \* \*

Tretiak Natalia, PhD, State Institution «Institute of Environmental Economics and Sustainable Development National Academy of Sciences of Ukraine», [tretiaknatalia@ukr.net](mailto:tretiaknatalia@ukr.net).

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ ЗЕМЕЛЬНЫМИ РЕСУРСАМИ И ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАНИЯ И ПУТИ ИХ ПРЕОДОЛЕНИЯ В УСЛОВИЯХ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ ВЛАСТИ

**Третяк Н. А.**

Исследовано состояние управления земельными ресурсами и землепользования в Украине. Обоснована необходимость введения рыночно-ориентированной многофункциональной системы управления земельными ресурсами и землепользованием в новейших условиях хозяйствования.

**Ключевые слова:** *управление земельными ресурсами, управление землепользованием, децентрализация власти, многофункциональная система управления.*

\* \* \*

Третяк Наталия Антоновна, кандидат экономических наук, Государственное учреждение «Институт экономики природопользования и устойчивого развития Национальной академии наук Украины», [tretiaknatalia@ukr.net](mailto:tretiaknatalia@ukr.net).

## Література

1. Гуцуляк Ю.Г. Управління земельними ресурсами в умовах ринкової економіки / Ю.Г. Гуцуляк. — Чернівці: Прут, 2002. — 124 с.
2. Дорош О.С. Управління земельними ресурсами на регіональному рівні / О.С. Дорош. — К.: ЦЗРУ, 2004. — 142 с.
3. Попов А.С. Індикатори системи управління земельними ресурсами [Електронний ресурс] / А.С. Попов. Режим доступу до ресурсу: [http://www.nbuv.gov.ua/portal/Chem\\_Biol/Vldau/APK/2011\\_18\\_2/files/11poamsi.pdf](http://www.nbuv.gov.ua/portal/Chem_Biol/Vldau/APK/2011_18_2/files/11poamsi.pdf).
4. Сакаль О.В. Ефективне управління землями лісгосподарського призначення: [монографія] / О.В. Сакаль. — К.: ДУ ІЕПСР НАН України, 2012. — 176 с.
5. Третяк А.М. Управління земельними ресурсами: навчальний посібник / А.М. Третяк, О.С. Дорош. — В.: Нова книга, 2006. — 462 с.
6. Управління земельними ресурсами: підручник / [В.В. Горлачук, В.Г. В'юн, І.М. Песчанська та ін.]; за ред. В.В. Горлачука. — 2-ге вид., випр. і переробл. — Львів: Магнолія 2006. — 443 с.
7. Формування моделі управління природними ресурсами в ринкових умовах господарювання: [монографія] / [за заг. ред. д.е.н., проф., акад. НААН України М. А. Хвесика]. — К.: ДУ ІЕПСР НАН України, 2013. — 304 с.
8. Земельний кодекс України від 25.10.2001 № 2768-III // Відомості Верховної Ради України. — 2002. — № 3. — Ст. 27.
9. Яценко Л.Д. Щодо оцінки викликів національній безпеці в екологічній сфері [Електронний ресурс] / Л.Д. Яценко. — Режим доступу до ресурсу: <http://www.niss.gov.ua/articles/1150/>.
10. Про деякі заходи щодо збереження та відтворення лісів і зелених насаджень: указ Президента України від 4 листопада 2008 року № 995/2008 // Офіційний вісник України. — 2008. — № 45. — Ст. 17.
11. Попова О.Л. Екодіагностика природогосподарської організації території України: агроландшафтний аспект / О.Л. Попова // Економіка і прогнозування. — 2012. — № 3. — С. 92-101.
12. Третяк А.М. Концептуальні засади розвитку в Україні сучасної багатофункціональної системи управління земельними ресурсами / А.М. Третяк, Р.М. Курильців, Н.А. Третяк // Землевопорядний вісник. — 2013. — № 9. — С. 25-28.
13. Третяк Н.А. Розвиток системи управління земельними ресурсами як економічна функція власності на землю / Н.А. Третяк. — Херсон: Грін Д.С., 2013. — 254 с.