

УДК 332.2: 631.1

JEL Q15; Q24

ЗЕМЛЕВПОРЯДНИЙ МЕХАНІЗМ У СИСТЕМІ УПРАВЛІННЯ ЗЕМЕЛЬНИМИ РЕСУРСАМИ: РОЛЬ ТА ФУНКЦІЇ

Г. Грешук, д. е. н.

ORCID ID: 0000-0001-5629-8828

Львівський національний університет природокористування

<https://doi.org/10.31734/economics2023.30.021>

Грешук Г. Землепорядний механізм у системі управління земельними ресурсами: роль та функції

Досліджено землепорядний механізм у загальній системі управління земельними ресурсами для ефективного використання земель сільськогосподарського призначення, інвестиційного і продуктивного потенціалу землі в сільській місцевості, створення умов для соціального перетворення її в потужний чинник економічного зростання.

З огляду на обрану державою стратегію сталого розвитку землекористування, запровадження ринку землі, а також концептуального переходу розвитку громад до територіально-просторового планування, що є важливим інструментом управління земельними ресурсами, зосереджено увагу на низці завдань, які необхідно реалізувати в процесі вдосконалення землепорядного механізму в загальній системі управління земельними ресурсами агросфери. Зокрема необхідно забезпечити найбільш ефективне та екологічно безпечне використання всіх земель сільськогосподарського призначення, придатних для рентабельного виробництва сільськогосподарської продукції; досягти створення територіальних умов для консолідації земельних ділянок, поліпшення їх використання засобами, які забезпечують збереження земель, і їх обгрунтованого залучення в сільськогосподарське виробництво; відновлювати порушені й деградовані землі та приводити їх у стан, придатний для використання в сільськогосподарському виробництві, тощо.

Встановлено, що для ефективної реалізації цих дій необхідно на законодавчому рівні передбачити й закріпити всі стадії планування раціонального використання та охорони сільськогосподарських земель, метою якого є формулювання і закріплення відповідних вимог у цьому аспекті, де встановлюються землепорядні регламенти в межах визначених територіальних зон та декларуються положення щодо використання і можливої зміни зазначених правил.

Розглянуто й згруповано основні функції та роль землепорядного механізму в системі управління земельними ресурсами. Сформульовано завдання в сільському господарстві в процесі реалізації землепорядного механізму в загальній системі управління земельними ресурсами агросфери.

Ключові слова: землепорядний механізм, землекористування, функції, методи.

Hreshchuk H. Land management mechanism in the system of land resource management: role and functions

The article delves into the land management mechanism within the general land management system to maximize the effective utilization of agricultural land, investment opportunities, and productivity potential in rural areas, and to create conditions for its social transformation into a powerful factor of economic growth.

Given the state's sustainable development strategy for land use, the introduction of the land market, and the conceptual shift of community development to territorial and spatial planning, which is a crucial tool for land resource management, attention is focused on several tasks that must be accomplished to improve the land management mechanism in the general system of managing land resources in the agricultural sector. Specifically, it is necessary to guarantee the most efficient and ecologically safe use of all agricultural lands suitable for profitable production of agricultural products; create territorial conditions for the consolidation of land plots and better their use by implementing measures that ensure the preservation of lands and their involvement in agricultural production; restore disturbed and degraded lands and bring them to the conditions suitable for agricultural production, among others.

In order to effectively implement certain actions, it is necessary to pass all stages of planning for the rational use and protection of agricultural land at a legislative level. This will help to formulate and set relevant requirements for land management regulations within defined territorial zones, including provisions regarding the use and possible changes of these rules.

The land management mechanism plays a crucial role in the land management system by carrying out various functions. The tasks of agriculture in the implementation of the land management mechanism within the general system of land resource management in the agricultural sector are also clearly defined and formulated.

Key words: land management mechanism, land use, functions, methods.

Постановка проблеми. Землевпорядний механізм є комплексом інструментів та методів щодо інвентаризації земель, планування землекористування, встановлення (відновлення) і закріплення меж земельних ділянок, проведення інших землевпорядних заходів та робіт, які спрямовані на підвищення ефективності використання та охорони земель і передбачають відповідні передпроектні й проєктні рішення з організації використання та охорони земель. Узагальнюючи теоретичні розробки та багаторічний досвід проведення землевпорядкування, окреслимо його основні функції та роль в управлінні земельними ресурсами для ефективного та раціонального використання земель.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематика розвитку сучасних аспектів упорядкування системи землеустрою та землевпорядного забезпечення управління земельними ресурсами висвітлюється в працях О. Барана, М. Богіри, А. Бордюжної, В. Будзяка, О. Гарнади, Н. Задорожнюк, О. Ковалишин, Р. Курильціва, Т. Прядка, А. Третьяка та ін.

Питанням розвитку землевпорядного проєктування сільськогосподарських земель також були присвячені напрацювання А. Мартина, О. Дорош, Н. Стойко, Р. Тихенка, А. Шворака та ін. Їхні наукові праці є теоретико-методологічною базою дослідження та надали змогу виявити низку проблем у теорії та практиці землевпорядного забезпечення.

Постановка завдання. Основною метою функціонування землевпорядного механізму в загальній системі управління земельними ресурсами є сприяння завершенню земельної реформи, внаслідок чого буде забезпечено підвищення ефективності використання земель сільськогосподарського призначення, інвестиційного і продуктивного потенціалу землі в сільській місцевості, створення умов для збільшення соціального перетворення її в потужний чинник економічного зростання, завдяки якому буде забезпечено ефективний сталий соціально-економічний розвиток земельних ресурсів агросфери та розв'язання природоохоронних проблем. У статті формуємо завдання для реалізації землевпорядного механізму в загальній системі управління земельними ресурсами агросфери. Також розкриваємо роль та

функції землевпорядного механізму в загальній системі управління земельними ресурсами.

Виклад основного матеріалу. В умовах реалізації земельної реформи в Україні землевпорядкування залишається найважливішою складовою частиною її господарського механізму. Сьогодні, враховуючи трансформації національних галузей до ринкової економіки, роль землевпорядкування в державі зростає. Прогалини в здійсненні реформування земельних відносин пояснюються тим, що ідеологи земельних трансформацій ігнорують класичні принципи теорії, світової та вітчизняної практики землевпорядкування, його ролі у вітчизняному виробництві. У Концепції Державної цільової програми розвитку земельних відносин в Україні на період до 2020 року наголошується, що одним з головних чинників складної ситуації у сфері земельних відносин є відсутність ефективної системи землевпорядного механізму землекористування [9].

Землевпорядний механізм складається з багатьох елементів регулювання земельних відносин щодо користування земельними ресурсами та раціональної організації території для задоволення потреб суб'єктів господарювання та суспільства. Він регулює організаційні, економічні, територіальні, екологічні та соціальні аспекти земельних відносин за допомогою взаємопов'язаних важелів, інструментів, стимулів, чинників та напрямів діяльності, які за ефективної взаємодії повинні забезпечити реалізацію очікуваного результату. Важливу роль в організації роботи такого центрального механізму відіграє понятійний апарат у складі теоретичного забезпечення функціонування механізму [6].

Сьогодні вітчизняна система управління землекористуванням перебуває в процесі трансформації. Оскільки функціонування цієї системи економічних відносин у вітчизняних реаліях є наразі нововведенням, то всі відповідні зміни реалізуються переважно на підсвідомому інтуїтивному рівні, базуючись лише на невпорядкованих даних та незначному управлінському досвіді. Тому трансформація управлінських заходів з раціонального землекористування і формування єдино-

го землевпорядного механізму забезпечують нівелювання управлінських ризиків.

Базуючись на процесно-функціональному підході та попередніх дослідженнях вчених, ми пропонуємо визначення *землевпорядного механізму як системи землевпорядних елементів управління землями сільськогосподарського призначення, які реалізуються через соціально-економічні та екологічні інструменти і технології впливу суб'єктів управління на умови раціональної організації території адміністративно-територіальних одиниць (суб'єктів господарювання) та регулювання земельних відносин* [7].

Запропонована дефініція наголошує на об'єктивній потребі використання системного і процесно-функціонального підходів до використання земель та на розробленні інструментального апарату з метою впливу на землекористувачів та власників земельних ділянок для забезпечення сталого розвитку. Також особливу увагу слід зосереджувати на збалансуванні зацікавлень усіх учасників цього процесу як на початковому етапі прийняття ефективних управлінських рішень, так і під час формування мотиваційних пріоритетів землекористувачів.

Вивчення особливостей землевпорядкування в різних соціально-економічних формаціях засвідчило, що на всіх етапах трансформації земельних відносин землевпорядкування в Україні розвивалося у двох напрямках: з одного боку, як наукова дисципліна, що вивчає закономірності функціонування і організації землекористування, а з іншого – як практична галузь господарювання. Землевпорядкування завжди захищало існуючий у державі земельний устрій і було важливим інструментом регулювання земельних відносин. Загальні аспекти землевпорядного механізму в системі управління земельними ресурсами агросфери, регулювання земельних відносин забезпечувалися відповідними нормативно-правовими актами і технічними інструкціями, підтримувалися надійним фінансуванням.

Система управління земельними ресурсами перехідного періоду виникла в державах «нового світу», як-от: США, Австралія, Канада, та згодом була застосована в окремих країнах, що розвиваються. Така система передбачає застосування індуктивного методу, тобто від конкретного до загального. Вихідним (тобто «конкретним») елементом тут є приватні земельні ділянки та відповідні просторові показники. Розробка цієї

управлінської системи була здійснена з метою сприяння розвитку ринку земель та реалізації функції контролю за обігом земель. Така система не дозволяє адекватно враховувати широкі територіальні, економічні, екологічні та соціальні питання при прийнятті управлінських рішень. Тож на фоні неупереджених економічних вимог сформувалася потреба в розробці структурованих, упорядкованих та інтегрованих управлінських систем у сфері землекористування, які виникають на основі земельно-інформаційних систем та інноваційних технологій. Тепер такі управлінські системи ефективно починають застосовуватися в низці країн світу (Нідерландах, Сінгапурі, Швеції тощо). Наприклад, система управління земельними ресурсами в Нідерландах – це потужний інструмент державного регулювання в забезпеченні і збалансуванні суспільно-державних інтересів щодо землекористування та землеохорони, а також певний спосіб державного втручання в приватні правовідносини з приводу землеволодіння та землекористування [5; 11].

У процесі реалізації землевпорядного механізму в загальній системі управління земельними ресурсами агросфери потрібно виконати низку завдань, як-от:

- підвищити важливість земель сільськогосподарського призначення для забезпечення продовольчої безпеки країни та розвитку її економіки, посилення ролі землі як засобу виробництва в сільському і лісовому господарстві;
- впорядкувати земельні перетворення в агросфері країни з урахуванням того, що земля стала об'єктом власності та інших прав на землю, нерухомістю і об'єктом ринкового обігу;
- забезпечити найбільш повне, ефективне та екологічно безпечне використання всіх земель сільськогосподарського призначення, придатних для рентабельного виробництва сільськогосподарської продукції;
- досягти створення територіальних умов для консолідації земельних ділянок, поліпшення їх використання засобами, які забезпечують збереження земель і їх залучення в сільськогосподарське виробництво;
- здійснювати відновлення порушених і деградованих земель та приведення їх у стан, придатний для використання в сільськогосподарському виробництві;

– забезпечити перехід переважно до еколого-економічних методів управління землями сільських територій, екологізації землекористування, підвищення економічної, екологічної та соціальної ефективності використання сільськогосподарських угідь на основі впровадження науково обґрунтованих систем ведення сільського господарства і адаптивно-ландшафтних систем землеробства, впровадження в практику законодавчо встановлених методів економічного стимулювання раціонального використання та охорони земель [7].

Процес управління земельними ресурсами агросфери має ґрунтуватися на землевпорядкуванні, державному моніторингу земель, державному земельному кадастрі (див. рис.). Своєю чер-

гою землевпорядний механізм у загальній системі державного управління земельними ресурсами агросфери здійснюється через вивчення, оцінку якості та інвентаризацію земель, планування їх раціонального використання та охорони, державний нагляд тощо.

Ведення державного земельного кадастру та державного реєстру речових прав на нерухоме майно ґрунтується на державному кадастровому обліку, державній кадастровій оцінці і кадастровій діяльності. Своєю чергою остання зводиться до проведення кадастрових робіт, метою яких є підготовка документів для кадастрового обліку об'єкта нерухомості, отриманих за результатами формування об'єкта нерухомості.



Рис. Загальна схема управління земельними ресурсами

Джерело: [1]

Основні функції землевпорядного механізму, на нашу думку, можна умовно згрупувати в чотири основні групи, що ілюструють основні елементи загального управління земельними ресурсами (див. табл.):

1) оцінка, вивчення та інвентаризація земель;

2) планування раціонального використання та охорони земель;

3) організація раціонального використання та охорони земель;

4) контроль та експертиза.

*Функції землевпорядного механізму, диференційовані
за стадіями управління земельними ресурсами*

| Стадія управління | Функція землевпорядного механізму | Вид землевпорядних заходів |
|--------------------------|--|---|
| Оцінка | Оцінка, вивчення та інвентаризація земель | Інвентаризація та графічний облік земель, обстежувальні, вишукувальні, топографо-геодезичні, картографічні роботи, оцінка якості земель |
| Планування | Планування раціонального використання та охорони земель | Землевпорядне планування, прогнозування, зонування, природно-сільськогосподарське районування земель |
| Організація | Організація раціонального використання та охорони земель | Землевпорядне проектування та реалізація проектів (щодо організації раціонального використання та охорони земель, встановлення та зміни меж об'єктів землеустрою, надання, вилучення (викупу), відчуження земельних ділянок, встановлення в натурі (на місцевості) меж земель, організації нових і впорядкування існуючих об'єктів землеустрою) |
| Контроль | Контроль та експертиза | Контроль за проведенням землеустрою, державна експертиза землевпорядної документації |

Джерело: [7]

На першій стадії управління земельними ресурсами здійснюється оцінка земель та інформаційне забезпечення процесу землекористування шляхом регенерації колись функціонуючої системи обліку та аналізу якості сільгоспугідь, що містить низку робіт із дослідження їх наявності, реального стану та використання, а саме [3, с. 122–128]: топографо-геодезичні та картографічні; ґрунтові, геоботанічні та інші обстеження земель; інвентаризація та оцінка якісного стану земель тощо. У підсумку реалізації зазначених видів робіт формується відповідна інформаційна база щодо кількісного складу та якості обстежених угідь, а також можливості їх використання в сільськогосподарській галузі.

Наступною стадією є планування раціонального використання та охорони сільськогосподарських земель, основною ціллю якого є формулювання і закріплення відповідних вимог у цьому аспекті, де встановлюються землевпорядні регламенти (сукупність конкретних видів дозволеного землекористування та землеохорони, граничні розміри угідь та обмеження щодо їх використання) у межах визначених територіальних зон та декларуються положення щодо використання і можливої зміни зазначених правил [2]. Визначені вимоги щодо використання земель сільськогосподарського призначення мають бути затверджені

відповідними нормативно-правовими актами на регіональному та державному рівнях. Водночас землевпорядні дії із зонування території мусять здійснюватися в межах розроблених схем землеустрою відповідної визначеної адміністративно-територіальної одиниці.

Наступний етап передбачає забезпечення раціонального землекористування та охорони земель застосуванням низки інструментів та методів через землевпорядне проектування, зокрема розроблення територіального і внутрішньогосподарського проектів землеустрою та робочих землевпорядних проектів для реалізації визначених робіт із землеустрою.

Черговий етап має на меті реалізацію функції контролю щодо виконання землевпорядних робіт, що є однією зі складових державного контролю за використанням та охороною земель. Одночасно слід провести оцінювання якісного стану земельних угідь, зумовленого реалізованим землевпорядним процесом, а також ефективність їх використання.

Виходячи з основних функцій та ролі землевпорядного механізму в системі управління земельними ресурсами, можна сформулювати такі його завдання в сільському господарстві України [4; 8; 10]:

– створення умов для реалізації прав на землю та регулювання земельних відносин;

- забезпечення цільового використання сільськогосподарських земель;
- створення територіальних умов для ефективного ведення сільськогосподарського виробництва;
- забезпечення науково обгрунтованого розподілу земельних ресурсів між галузями аграрного сектору економіки з метою комплексного економічного і соціального розвитку територій та дотримання екологічної рівноваги агроєкосистем;
- організація використання та охорони земель із врахуванням конкретних зональних умов, узгодженості екологічних, економічних і соціальних інтересів суспільства, які забезпечують високу економічну і соціальну ефективність аграрного виробництва, екологічну збалансованість і стабільність довкілля та агроландшафтів;
- проведення заходів, спрямованих на підвищення ефективності сільськогосподарського землекористування;
- оновлення планово-картографічних матеріалів, інвентаризація земель і підтримання достовірного якісного і кількісного їх обліку;
- формування та організація території об'єктів землеустрою з урахуванням їх цільового призначення, обмежень у використанні та обмежень (обтяжень) правами інших осіб (земельних сервітутів);
- встановлення (відновлення) та закріплення меж об'єктів землеустрою.

Сучасний землевпорядний механізм загалом повинен ґрунтуватися на чітко розробленій стратегії земельних перетворень і мати науково обгрунтовану концепцію розвитку, бути дієвим інструментом держави в управлінні земельними ресурсами агросфери, у регулюванні земельних відносин, реформуванні аграрного сектору, вирішенні комплексу екологічних, соціальних, економічних та інших питань і виконуватися в плановому порядку з використанням новітніх картографічних матеріалів, даних ґрунтових, геоботанічних та інших досліджень, кадастрової оцінки земель та геоінформаційних технологій.

Важливу роль в організації раціонального використання та охорони земель має відіграти внутрішньогосподарський інструментарій землевпорядного механізму, в процесі якого створюються територіальні умови раціонального ведення господарства, енерго- і ресурсозбереження, екологізації землекористування, поліпшення життя,

праці і побуту сільського населення. У процесі застосування такого інструментарію вирішуються питання оптимізації, впорядкування розміщення сталих територіальних елементів сільського господарства з метою підвищення ефективності, використання та охорони земель.

Кожна сільськогосподарська організація повинна мати сучасні проектні розробки з внутрішньогосподарського землевпорядкування, яких на сьогодні здебільшого не існує. Внутрішньогосподарський інструментарій землевпорядного механізму забезпечує приведення просторової організації території сільськогосподарських організацій у відповідність з їх ресурсним потенціалом, з урахуванням охорони земель та запобігання деградації й порушенню природних ландшафтів. Він обгрунтовує раціональне розміщення виробничих підрозділів, господарських центрів, внутрішньогосподарських доріг, інших об'єктів інженерного обладнання території, сільськогосподарських земель і сівозмін, створює сприятливі умови для впровадження прогресивних систем землеробства і вирішення інших загальногосподарських завдань. За допомогою внутрішньогосподарського інструментарію землевпорядного механізму визначаються напрями підвищення ефективності використання та охорони сільськогосподарських земель, матеріальних, трудових та інших ресурсів господарства, внутрішньогосподарської організації сільськогосподарського виробництва.

За допомогою міжгосподарського інструментально-методичного апарату землевпорядного механізму встановлюються площа землекористування, межі ділянок на місцевості, усуваються зовнішні територіальні недоліки, розробляються проекти створення нових, упорядкування існуючих землекористувань і виведення земельних ділянок з обігу.

Висновки. Отже, можна зробити висновок, що в умовах проведеної в країні аграрної реформи землевпорядний механізм є дієвим інструментом реалізації державної політики у сфері управління земельними ресурсами, регулювання земельних відносин, організації використання та охорони земель. Крім того, землевпорядний механізм відіграє важливу роль у досягненні продовольчої безпеки країни, створюючи організаційно-територіальні, економічні та еколого-енергетичні засади організації сільськогосподарського виробництва, підвищення ефективності використання та

охорони земель сільськогосподарського призначення. Землевпорядний механізм перебуває в постійній еволюції відповідно до рівня розвитку продуктивних сил, громадських, соціально-економічних і земельних відносин, є частиною економічного механізму країни з організації сільськогосподарського виробництва.

Загалом у процесі землевпорядного забезпечення сталого сільськогосподарського землекористування повинні бути створені необхідні організаційно-територіальні умови для збалансованого розвитку сільськогосподарських галузей, а також окремих аграрних товаровиробників різних форм власності і господарювання. Це, своєю чергою, вимагає дотримання балансу при перерозподілі земель, переходу до нових форм землекористування, відповідності забезпечення основними засобами, матеріально-технічними та трудовими ресурсами, а також виконання умов для стабільного функціонування об'єкта землевпорядкування. Таким чином, на нашу думку, одним з найголовніших принципів землевпорядного забезпечення сталого сільськогосподарського землекористування слід вважати принцип комплексності, при якому передпроектні дії здійснюються виходячи з уявлень про землю як про природний об'єкт та одночасно головний засіб аграрного виробництва. Здійснення цього принципу можливе тільки в процесі системної організації використання земель сільськогосподарського призначення і проектування землекористувань окремих господарств за допомогою механізмів послідовної реалізації узгоджених заходів схем землеустрою в конкретних землевпорядних проектах.

Бібліографічний список

1. Баран О. Р. Аналіз впливу агроландшафтної організації території на економічну ефективність діяльності сільськогосподарських підприємств. *Економічний дискурс*. 2018. Вип. 3. С. 98–106.
2. Богіра М. С. Землекористування в ринкових умовах: еколого-економічний аспект: монографія. Львів: ЛНАУ, 2008. 226 с.
3. Бордюжа А. С. Удосконалення формування інформаційної системи екобезпечного сільськогосподарського землекористування. *Землеустрій, кадастр і моніторинг земель*. 2014. № 1–2. С. 120–129.
4. Будзьяк В. М. Сільськогосподарське землекористування (економіко-екологічні та управлінські аспекти): монографія. Київ: Оріяни, 2006. 385 с.
5. Гарнага О. М. Основи управління землекористуванням: монографія. Рівне: НУВГП, 2014. 212 с.
6. Грещук Г. І. Роль планування в управлінні землями сільськогосподарського призначення. *Економічний дискурс*. 2018. № 2. С. 92–101.
7. Грещук Г. І. Організаційно-економічне та правове забезпечення розвитку землевпорядного механізму сталого сільськогосподарського землекористування: монографія. Київ: ДКС-Центр, 2018. 308 с.
8. Гуроров О. І. Проблеми сталого землекористування у сільському господарстві: теорія, методологія, практика: монографія. Харків: ХНАУ, 2010. 405 с.
9. Концепція Державної цільової програми розвитку земельних відносин в Україні на період до 2020 року: розпорядження Кабінету Міністрів України від 17.06.2009 р. № 743-р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/743-2009-%D1%80> (дата звернення: 24.09.2023).
10. Кулинич П. Ф. Правові проблеми охорони і використання земель сільськогосподарського призначення в Україні: монографія. Київ: Логос, 2011. 688 с.
11. Курильців Р. М. Інтегроване управління землекористуванням: теорія, методологія, практика: монографія. Львів: Сполом, 2016. 511 с.

Стаття надійшла 12.08.2023