

ЗЕМЛЕУСТРІЙ ЯК ОСНОВНИЙ МЕХАНІЗМ РОЗПОДІЛУ ЗЕМЕЛЬ ЗА ОСНОВНИМ ЦІЛЬОВИМ ПРИЗНАЧЕННЯМ У СИСТЕМІ ФОРМУВАННЯ СТАЛОГО ЗЕМЛЕКОРИСТУВАННЯ

Лобунько А.В.

Державна екологічна академія післядипломної освіти та управління
вул. Митрополита Василя Липківського, 35, 03035, м. Київ
dei2005@ukr.net

За результатами досліджень зарубіжних вчених показано, що сучасна модель землеустрою є основним механізмом розподілу земельних та інших природних ресурсів в системі формування сталого землекористування в Україні. *Ключові слова:* розподіл земель за основним цільовим призначенням, землеустрій, земельна політика, стале землекористування, адміністрування землекористування.

Землеустройство как основной механизм распределения земель по основному целевому назначению в системе формирования устойчивого землепользования. Лобунько А. В. По результатам исследований зарубежных ученых показано, что современная модель землеустройства является основным механизмом распределения земельных и других природных ресурсов по целевому назначению в системе формирования устойчивого землепользования в Украине. *Ключевые слова:* распределение земель по основному целевому назначению, землеустройство, земельный политика, устойчивое землепользование, администрирование землепользования.

Land Management as the primary mechanism for the distribution of land on the main intended purpose in the system of sustainable land use. Lobunko A. According to the results of foreign scientists that the current model of land management is the main mechanism of distribution of land and other natural resources for the intended purpose in the system of sustainable land use in Ukraine. *Keywords:* distribution of land on the main intended purpose, land management, land policy, sustainable land use, land-use management.

Економіко-правові інститути зонування земель за типами землекористування та цільовим призначенням земель мають у своєму статусі спільні риси, однак багато в чому і різняться між собою. Поняття зонування земель за типами землекористування увійшло в економічну та юридичну українську лексику, а інститут цільового призначення земель існує фак-

тично з часу функціонування сучасної системи землеустрою в Україні і прийняття Земельного Кодексу УРСР (1970 р.), але інститути зонування земель за типами землекористування та цільового призначення земель й досі досліджені недостатньо. Протягом останніх 20-ти років інститут цільового призначення в науковій літературі сприймали як

певну об'єктивну даність і фактично не піддавали критичному аналізу. Проте останнім часом з'явилися наукові публікації (П.Ф. Кулинич [1], А.М. Мірошніченко [2], А.М. Третяк [3], Є. Карпова [4], О.С. Дорош [5] та ін.), що висвітлили широке коло проблем з економіко-правового регулювання зонування земель за типами землекористування та їх цільовим призначенням в Україні. Зонування як нове економіко-правове явище викликає все більший інтерес у науковців. Деякі автори містобудівне зонування розглядають як певний субінститут цільового призначення земель [1, 2, 5], «спеціальне цільове призначення» [1, 4, 6], що має похідний від такого поділу характер.

Мета досліджень – висвітлення результатів зарубіжних досліджень щодо обґрунтування моделі землеустрою як основного механізму розподілу земельних та інших природних ресурсів за цільовим призначенням у системі формування сталого землекористування в Україні.

Результати досліджень. Економіко-правові інститути зонування земель за типами землекористування та цільовим призначенням сформовані в земельному кодексі України (2001 р.) як механізми реалізації земельної політики щодо розподілу земель за функціями та напрямками господарського використання [7]. Під земельною політикою розуміють комплекс законодавчих і соціально-економічних заходів, що визначають найкращі шляхи використання земельних ресурсів у процесі їх розподілу [9]. Це визначення підтверджується фахівцями Світового банку, які вважають, що «земельна політика – це правила, які забезпечують використання і роз-

поділ корисних властивостей землі – одного з головних ресурсів економіки» [10]. Одночасно останніми роками зарубіжні вчені доводять, що для підвищення ефективності землекористування необхідні інститути земельного адміністрування (Land Administration і землеустрою (Land Management) для втілення в життя земельної політики держави. Отже:

- земля – ключовий фінансовий актив для сільського і міського населення, особливо не маючих вільних коштів;

- земля створює основу для підвищення ділової активності і функціонування ринкових і неринкових структур, включаючи господарства населення та уряду;

- раціональне використання і прибутки від землі забезпечують економічне зростання і подолання бідності;

- земельний контроль є головним чинником політичної стабільності і підвищення зайнятості населення;

- систематична деградація землі і расова дискримінація призводять до конфліктів і насильства, що спричиняє соціальні вибухи;

- деформований земельний ринок вимагає обов'язкового науково-обґрунтованого регулювання.

Адміністрування землекористування і землеустрою спрямовано на досягнення важливих цілей:

- економічне зростання за рахунок залучення інвестицій, кредитів, збільшення продуктивності угідь;

- подолання бідності за підтримки фермерства, поява надлишків продукції на ринках, зміна статусу (прибутків) населення;

- поліпшення управління через демократизацію суспільства за відсут-

ності конфліктів і виникнення соціальної відповідальності;

- досягнення природоохоронної стабільності за рахунок ефективного використання земель і їх охорони, проведення державного землеустрою.

Щодо ефективності зонування земель за типами землекористування і розподілу земель за основними напрямками їх використання, то в зарубіжній землевпорядній науці вчені виділяють інструментарій земельного адміністрування (instruments for land administration) і засоби його підтримки (supportive Land tools) [11]. Інструменти земельного адміністрування в термінології українського законодавства включають державний землеустрій, економічні і правові методи державного регулювання земельних відносин і земельного ринку; планування розвитку землекористування, забезпечення гарантій і безпеки власності на землю, землекористування; оподаткування землі; проведення земельних реформ. До підтримуючих засобів земельного адміністрування віднесено: реєстрацію прав на земельні ділянки, земельний кадастр і різні реєстри, заходи щодо оцінки земель і земельних ділянок, облік та інвентаризацію земель тощо.

Такий підхід реалізує принципи «від загального до окремого» при проведенні земельної політики держави і підтримує державний інтегрований підхід до землеустрою, який включає всі види діяльності, пов'язані з управлінням земельними і природними ресурсами, які необхідні для сталого розвитку територій [12]. Отже землеустрій (Land Management) є складовою системи управління земельними та іншими природними ресурсами.

Нині національні стратегії розвитку землеволодіння і землекористування у світі замінюються на глобальні і регіональні об'єднані моделі просторової організації території, що характерно для країн Європейського союзу, північноамериканських держав, СНД і підходить як для розвинутих економічних систем, так і для країн перехідного періоду. У зв'язку з цим через об'єктивні економічні зміни виникла необхідність створення комплексних багатофункціональних систем управління земельними та іншими ресурсами в процесі формування умов сталого розвитку. Вони створюються на базі багатофункціональних інформаційних систем (геоінформаційних, земельно-інформаційних і інформаційно-комунікаційних технологій). У їхній основі лежать системи багатопільового кадастру, електронного менеджменту (електронного уряду) і сучасних геоінформаційних і навігаційних технологій.

Отже розвиток сталого землекористування «від загального до конкретного» або «від конкретного до загального» розглядається в діалектичній єдності [12]. При цьому землеустрій виступає як основний механізм формування сталого землекористування і забезпечує функціональні взаємини між інфраструктурою багатофункціональної системи управління земельними та іншими ресурсами, інфраструктурою просторових даних, просторовою інформацією про діяльність державного, муніципального і приватного секторів. Як комплексну багатофункціональну систему управління земельними та іншими ресурсами сучасні зарубіжні вчені пропонують таку модель землеустрою (рис. 1) [12].

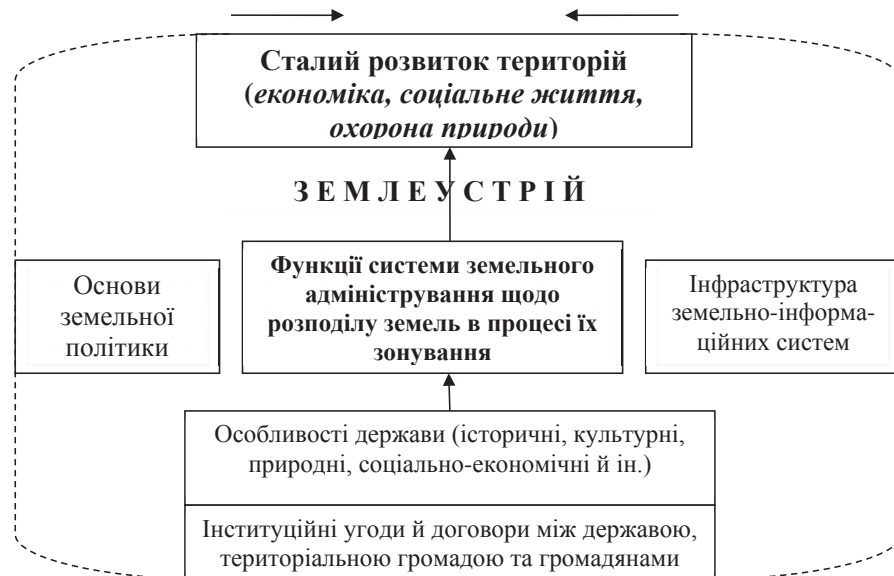


Рис. 1. Загальноприйнята модель сучасного землеустрою як основного механізму розподілу земель за напрямками господарського використання (Стіг Енемарк, 2005 р.)

Системи земельного адміністрування відповідно до цієї моделі широко впроваджуються в Нідерландах, Сінгапурі, Швеції та інших країнах. Наприклад, у Нідерландах такий підхід до адміністрування землекористування розглядається як потужний важіль державної влади в забезпеченні державних і громадських інтересів у використанні та охороні земель, як механізм втручання держави в права приватних осіб щодо розпорядження своєю земельною власністю. Важлива форма такого втручання – забезпечення державою переважних прав у використанні землі або примусове відчуження земельних ділянок, яке в демократичних суспільствах проводять на основі територіальних планів зонування земель і проектів землеустрою, в яких узгоджено державні, регіональні, громадські і особисті

інтереси в сфері землекористування.

Планування землекористування в Нідерландах має три рівні: держава – провінції – громади (гміни) [8]. Державні плани розвитку землекористування розробляють на тривалий термін (10.-20 років). Вони визначають зміни в структурі землекористування, об'єми придбання державою земель для вирішення загальнонаціональних завдань у сфері містобудування, освоєння і меліорації земель, водопостачання, охорони природи, інфраструктурного облаштування території, транспортного господарства тощо. Основа для їх складання – політичні рішення, пов'язані з просторовим плануванням розвитку економіки країни та її окремих секторів і охороною природи.

Провінційні плани розвитку землекористування спрямовані на

пошук компромісів між економікою, що розвивається, урбанізацією території і економічними вимогами з урахуванням заходів щодо захисту сільськогосподарських галузей. При розробці цих планів використовують інформацію різних видів районування (зонування) території: екологічне, природно-сільськогосподарське, водогосподарське. Такі плани розробляються і на частину провінцій – регіональні.

Муниципальні плани в Нідерландах – основа для розвитку землекористування в конкретних громадах і подальшого землеустрою, одержання дозволів на забудову земельних ділянок, проведення природоохоронних заходів. Ці плани реалізують через розроблення і здійснення проєктів землеустрою, що фінансуються, зазвичай, з державних і місцевих бюджетів за рахунок землевласників і землекористувачів.

Головне завдання таких проєктів – забезпечити раціональне використання і охорону земель. У зв'язку з тим що проєкти землеустрою часто охоплюють великі території, основу яких становлять землі сільськогосподарського призначення, то їх розробляють за участю Міністерства сільськогосподарства Нідерландів, служби сільських районів, влади провінцій і муніципалітетів, комісій із управління земельними і водними ресурсами, зацікавлених землевласників і землекористувачів, Агентства кадастру і реєстрації земель. На сьогодні розроблено понад 570 проєктів територіального землеустрою (за голландською термінологією "проєктів управління землею") на площі 2,4 млн га. Таким чином, в країні територіальним плануванням землекористу-

вання охоплено більше 75% території. Середня площа, на якій вели землевпорядне проєктування (*площа об'єкту землеустрою*), становила 4174 га (від 2838 до 20 100 га) [8].

Якщо вважати, що в Нідерландах відбувається постійний оборот земель, відводять земельні ділянки для потреб промисловості, транспорту, міської забудови, ведуть розмежування земельних ділянок, то землевпорядні дії в країні – важлива частина регулювання економіки і природокористування, а проєктування – основа проведення усіх заходів, пов'язаних з використанням і охороною землі.

Детальнішу модель здійснення земельної політики щодо розподілу земель за основними напрямками господарського використання в системі формування сталого землекористування методом землеустрою в зарубіжних країнах реалізують учені Міжнародної Федерації Землемірів (FIG) під керівництвом віце-президента (рис. 2) [8, 12]. Вони вважають, що головні питання земельної політики щодо розподілу земель за основними напрямками господарського використання не можуть бути вирішені без наявності доброякісної інформаційної основи, до складу якої входять реєстрація прав на земельні ділянки, земельний кадастр, оцінка земель, екологічні паспорти режимів використання земельних ділянок.

На базі цієї інформації здійснюються землеустрій та адміністрування землекористування, регулюються земельні відносини, відбувається розподіл земель, планується розвиток землекористування, встановлюються сервітути, здійснюється державне втручання в ринок продажів і оренди

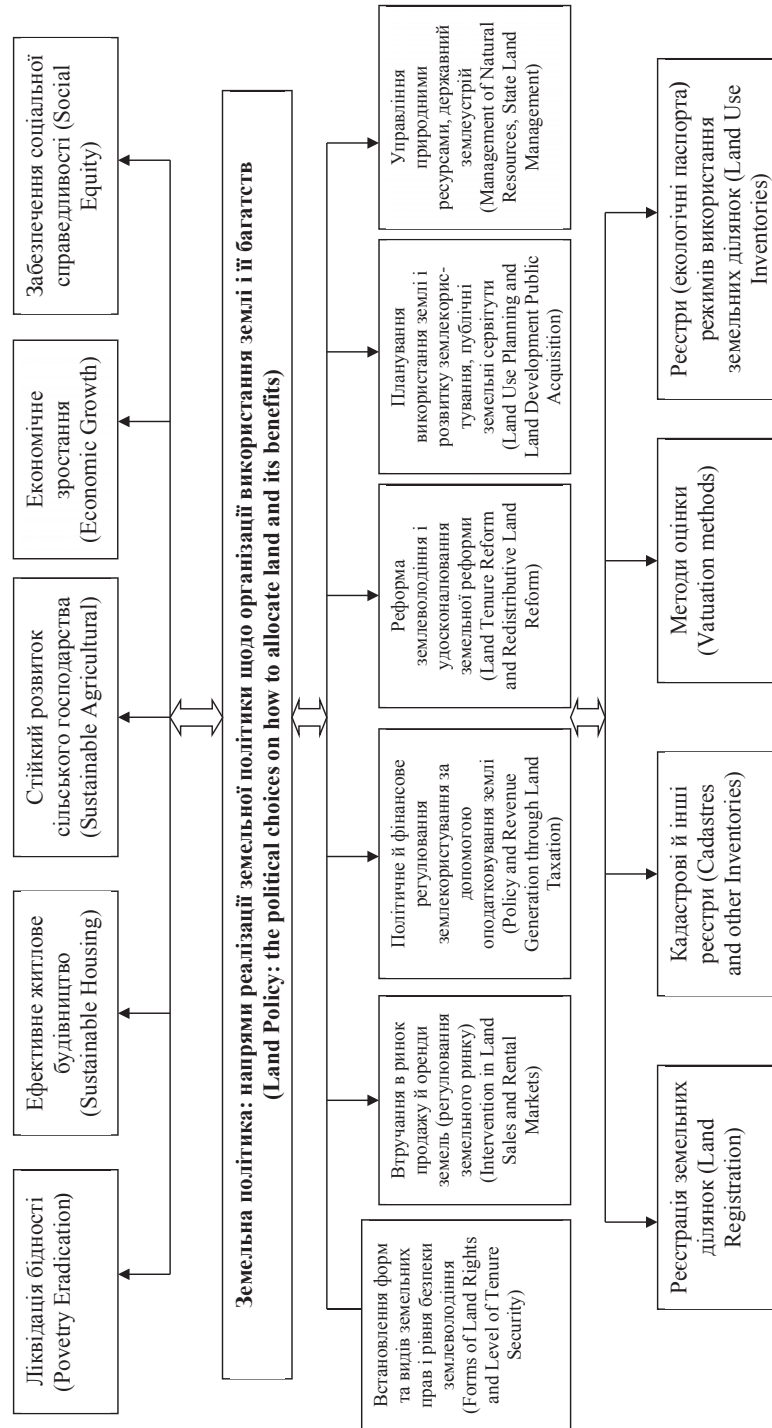


Рис. 2. Логічно-сміслова модель формування системи землеустрою як інструменту управління земельними ресурсами в зарубіжних країнах [8, 12]

земельних ділянок, оподаткування землі та іншої нерухомості. Основними результатами реалізації державної земельної політики є: економічне зростання, забезпечення соціальної справедливості в галузі землекористування, ліквідація бідності і підвищення зайнятості населення, усунення безробіття, ефективне житлове будівництво, запобігання спекуляції та стійкий розвиток сільського господарства.

Висновки

На відміну від сучасного досвіду України, де впродовж 1991-2015 років відбувається поступова відмова держави від регулювання організації і проведення землеустрою, в економічно розвинених країнах йдуть процеси посилення державного впливу

на земельні справи і активного втручання в приватну власність з метою втілення в життя громадських інтересів, передусім в екологічній та соціально-економічній сферах, методами державного землеустрою.

Усі країни Європейського союзу впродовж тривалого часу (понад 60 років) розвивають свої земельні стосунки еволюційним шляхом – створення умов сталого розвитку землекористування, запобігання соціальним і соціальним потрясінням в процесі перерозподілу земель. В Україні потребують докорінного вдосконалення способів земельного реформування, адже існуючий на сьогодні землеустрій в країні не створює умов для формування нового, що наносить шкоду економіці держави.

Література

1. Кулинич П.Ф. Цільове призначення та цільове використання земель за новим земельним кодексом України // Юридичний журнал. – 2002. – № 3. – С. 41-46.
2. Мірошниченко А.М. Проблемні правові питання поділу земель на категорії // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2005. – № 12 (50). – С. 42-51.
3. Третяк А.М. Концептуальні основи зонування земель для управління земельними ресурсами за межами населених пунктів / А.М. Третяк, В.М. Другак, О.С. Дорош // Землевпорядний вісник, 2008. – №4. – С.40-45.
4. Карпов Є. Цільове призначення земельної ділянки та види її використання // Юридичний журнал. – 2010. – № 8. – С. 38-41.
5. Теоретичні засади зонування земель в Україні / О.С. Дорош, Н.В. Ісаченко, А.Г. Мартин, С.О. Осипчук, Г.К. Лоїк. - К. : МВЦ «Медінформ», 2011. – 182 с.
6. Сіряченко І.І. Правове регулювання цільового використання земель у межах населених пунктів України/ Автореф. дис. к.ю.н.: 12.00.06/ Національний університет «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого». – Харків, 2013. – 16 с.
7. Земельний кодекс України. Закон України від 25 жовтня 2001 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 3-4. – Ст. 27.
8. Третяк А.М. Нова парадигма землеустрою в земельній політиці України / А.М. Третяк, О.С. Дорош, Н.А. Третяк // Землевпорядний вісник. – 2011. – № 1. – С. 10-16.
9. Land Administration Guidelines, UN, ECE/WPLA, New York, Geneva, 1996. P. 91.
10. World Bank Policy Research Report «Land Policies for Growth and Poverty Reduction (p. 178) (Deininger, 2003).
11. Land Tenure in Development Cooperation. Wiesbaden, GTZ, 1998. P. 163.
12. Stig Enemark. Understanding the Land Management Paradigm/Innovative TechnologyTW Land Proceedings of a Symposium held by FIG Commission 7 on 24 and 25, June, 2005 at the University of Wisconsin, Sacs tiszr^lSsrisy in Madison Wisconsin, USA. P. 17-27.