

УДК 33.332:63.631.9
JEL Classification: R52

Грещук Галина

к.е.н., доцент кафедри геодезії і геоінформатики
Львівський національний аграрний університет
м. Львів, Україна
E-mail: galunagr@ukr.net

ЗЕМЛЕВПОРЯДНИЙ МЕХАНІЗМ УПРАВЛІННЯ ЗЕМЕЛЬНИМИ РЕСУРСАМИ В СІЛЬСЬКОМУ ГОСПОДАРСТВІ

Анотація

Вступ. Сучасні країни з розвинутою економікою з кожним роком все більше приділяють уваги проблемам аграрного сектору економіки, невід'ємною складовою якого є сільськогосподарські землі. Адже сільськогосподарські угіддя, особливо рілля, є головним ресурсом для аграрного виробництва. Тому збалансоване використання земель сільськогосподарського призначення забезпечить продовольчу безпеку та незалежність країни, зайнятість сільського населення та високу якість його життєдіяльності.

Враховуючи стрімкий розвиток деградації земель у всьому світі, нерациональне вилучення продуктивних угідь для несільськогосподарських потреб та екстенсивне ведення сільського господарства, забезпечення раціонального використання земель сільськогосподарського призначення було і залишається найважливішим завданням для сучасної науки.

Методи. Дослідження проведено на основі аналізу нормативно-правової та статистичної інформації щодо сучасного розвитку землепорядного процесу. Висновки і рекомендації були сформувані з врахуванням пропозицій сучасних науковців, досвіду зарубіжних країн, а також економічних та організаційних можливостей органів державної влади, що відповідають за розвиток земельних відносин в Україні.

Результати. Проаналізовано сучасний стан землепорядного забезпечення у сільському господарстві. Виявлено наслідки комплексної дії землепорядного механізму. Запропоновано сформулювати функції управління землями сільськогосподарського призначення в системі здійснення державної земельної політики через механізм землеустрою, який буде здійснюватись у чотири етапи. Встановлено, що при плануванні сільськогосподарського землекористування потрібне повноцінне землепорядне забезпечення, розробку якого необхідно втілювати через державні програми розвитку.

Перспективи. Аналіз землепорядного механізму в сільському господарстві та перспективи його розвитку дає змогу визначити пріоритети в політиці земельних відносин. Реалізація повноцінного землепорядного забезпечення у сільському господарстві, дозволить позбутись екологічних, економічних та організаційних проблем у земельних відносинах, покращить економічні показники сільськогосподарського виробництва, а також забезпечить ефективний початок ринку земель сільськогосподарського призначення.

Ключові слова: землепорядкування, землеустрій, землі сільськогосподарського призначення, сільське господарство.

Вступ.

Сільське господарство в Україні є однією із опорних галузей економіки, яка приносить 12% ВВП. Нинішня державна політика націлена на подальший активний розвиток аграрного сектору [1]. Оскільки Україна володіє потужним земельно-ресурсним потенціалом, з якого землі сільськогосподарського призначення становлять 70 відсотків площі усієї території [2], економічний розвиток нашої країни безперечно залежить від ефективного ведення сільського господарства.

Розвиток сільського господарства надзвичайно важливий, але сучасні методи його ведення можуть призвести до подальшого зниження потенціалу сільськогосподарського виробництва. Причиною цього може стати зменшення показників продуктивності головного засобу виробництва – землі. Одночасно з інтенсивним її використанням у сільському господарстві, досі відсутній ефективний землепорядний механізм управління земельними ресурсами. Через що сьогодні ми маємо екологічні, економічні, технічні, адміністративні та юридичні проблеми у землекористуванні.

Аналіз останніх досліджень та публікацій.

Дослідження розвитку та стану землевпорядного механізму на землях усіх категорій проводили: В.М. Будзяк, О.С. Будзяк, Д.С. Добряк, А.Г. Мартин, А.Я. Сохнич, М.Г. Ступень, А.М. Третяк, В.М. Третяк та багато інших. Проблема розвитку землевпорядного забезпечення сільськогосподарських землекористувань були присвячені праці Т.О. Євсюкова, М.П. Стецюка, Н.Є. Стойко, А.М. Третяка, Р.В. Тихенка, А.М. Шворака та ін. Однак негативні наслідки земельної реформи і тенденції використання земель у сільському господарстві вимагають подальшого пошуку науково обґрунтованих рішень для удосконалення землевпорядного механізму сталого використання земельних ресурсів.

Мета.

Мета статті полягає в проведенні аналізу сучасного стану землевпорядного механізму в сільському господарстві та визначення перспектив його удосконалення і розвитку.

Методологія дослідження.

У дослідженні використані діалектичний метод пізнання – для визначення поточного стану проблеми та пропозицій щодо подальшого її вирішення; монографічний – для опрацювання наукових публікацій, нормативних документів, статистичних даних; абстрактно-логічний – для теоретичного узагальнення та формулювання висновків.

Результати.

Неодноразово науково обґрунтовано, що сільськогосподарські угіддя не можуть безконтрольно використовуватись без дотримання ґрунтоохоронних вимог, розробки та впровадження належної документації із землеустрою, незаконно вилучатись та використовуватись для несільськогосподарських потреб. Виконання цих вимог і умов може забезпечити лише землевпорядний механізм управління земельними ресурсами, який зможе реалізувати дію наступних функцій: облік земель, планування розвитку землекористування, організацію раціонального використання земель та їх охорони, контроль за використанням земельних ресурсів. Ці функції може реалізувати сучасний землеустрій, його дія розповсюджується на ділянки всіх категорій та видів цільового призначення. При цьому система державного земельного кадастру функціонально пов'язана з роботою землевпорядного механізму.

Основу дій з використання та управління земельними ресурсами повинні складати землевпорядні роботи, які дають основну базу для аналізу кількісних і якісних показників земельних ресурсів, що включають в себе земельно-оціночні роботи, топографо-геодезичні, ґрунтові, геоботанічні та інші обстеження і вишукування. Проведення інвентаризації земель та оцінка їх якості має стати плановим процесом, який повинен періодично проводитись по всіх адміністративно-територіальних утвореннях. Економічна оцінка земель сільськогосподарського призначення проводиться не рідше як один раз у 5-7 років [3]. За період незалежності України економічна оцінка земель не проводилась. Останній (третій) тур економічної оцінки земель колгоспів і радгоспів Української РСР за результатами їх господарювання протягом 1981–1987 рр., був проведений у 1988 році [3].

Не дивлячись на те, що державна геоінформаційна система відомостей про землі, розташовані в межах державного кордону України працює з 2013 року, говорити про налагоджений облік земель ще досить рано. Через неякісне виконання робіт із землеустрою, присутність корупційної складової в земельних відносинах та перш за все неефективні адміністративні та законодавчі рішення при проведенні земельної реформи, Державною службою України з питань геодезії, картографії та кадастру з 2013 року і до сьогодні здійснюються заходи із виправлення помилок, які містяться в Державному земельному кадастрі.

Підсумовуючи вищезазначене, можна стверджувати, що сучасний землевпорядний механізм

управління земельними ресурсами діє лише частково, а не в повній мірі, так як це передбачено діючими нормативно-правовими актами. На рисунку 1 зображено існуючий землевпорядний механізм управління земельними ресурсами, на якому виділено ті види землевпорядних робіт, які є законодавчо передбачені, але не виконуються повністю або частково. Сучасне землевпорядкування зосереджено на технічно простих роботах, таких як видача державних актів, а роботи, які стосуються збереження та відновлення родючості ґрунтів, виконуються в дуже малих обсягах [5].

Наприклад, у Львівській області схеми землеустрою та техніко-економічні обґрунтування використання та охорони земель здійснювались у рамках розробленої землевпорядниками «Програми розвитку земельних відносин у Львівській області на 2011-2015 роки». На ці роботи необхідно було залучити 6,23 млн грн. Із цієї суми місцеві бюджети готові були самостійно виділити 2,93 млн. грн. (176 населених пунктів) [6]. На території області налічується 690 місцевих рад, з яких лише для 7-ми розроблено схеми землеустрою та техніко-економічні обґрунтування використання та охорони земель.

Впровадження таких схем може забезпечити відновлення планово-картографічного матеріалу, зйомок минулих років, проведення топографо-геодезичних, ґрунтових, геоботанічних та інших обстежень і розвідок, а також прийняття проектних рішень, пов'язаних з перерозподілом земель за їх основним цільовим призначенням, зміною виду використання земельних ділянок, освоєння нових земель та підвищення їх родючості і поліпшення наявних угідь.

Через відсутність комплексної роботи землевпорядного механізму на сьогодні повністю порушений порядок розробки документації із землеустрою. Це призвело до зниження ефективності землеволодіння і землекористування, особливо щодо земель сільськогосподарського призначення. Основні зміни в землевпорядному механізмі торкнулися таких функцій державного управління землями сільськогосподарського призначення:

- облік кількості і якості земель на державному, регіональному та місцевому рівнях;
- державна кадастрова оцінка земель, а також моніторинг їх стану;
- планування раціонального використання земель та їх охорони;
- контроль за впровадженням землеустрою на землях сільськогосподарського призначення для ведення товарного сільськогосподарського виробництва.

У зв'язку з неповноцінним виконанням робіт з інвентаризації земель, місцеві органи влади не мають точних відомостей про кількість земельних ресурсів, що знаходяться у їх підпорядкуванні, склад та площі земельних угідь і нерідко навіть межі адміністративно-територіальних утворень.

Відсутність комплексної дії землевпорядного механізму призвела до наступних наслідків:

- відсутність ефективного управління земельними ресурсами;
- неготовність держави до створення цивілізованого ринку земель сільськогосподарського призначення;
- відсутність можливості використовувати земельні ділянки під іпотеку та заставу;
- неможливість сформувати повну і достовірну базу даних в системі державного земельного кадастру про земельні ділянки, що підлягають оподаткуванню або перебувають в оренді;
- відсутність можливості застосувати реальний економічний механізм стимулювання до раціонального землекористування або впровадження штрафних санкцій за порушення земельного законодавства;
- складність та несвоєчасність у прийнятті рішень про відвід земельних ділянок, їх примусове вилучення, резервування або консервацію.

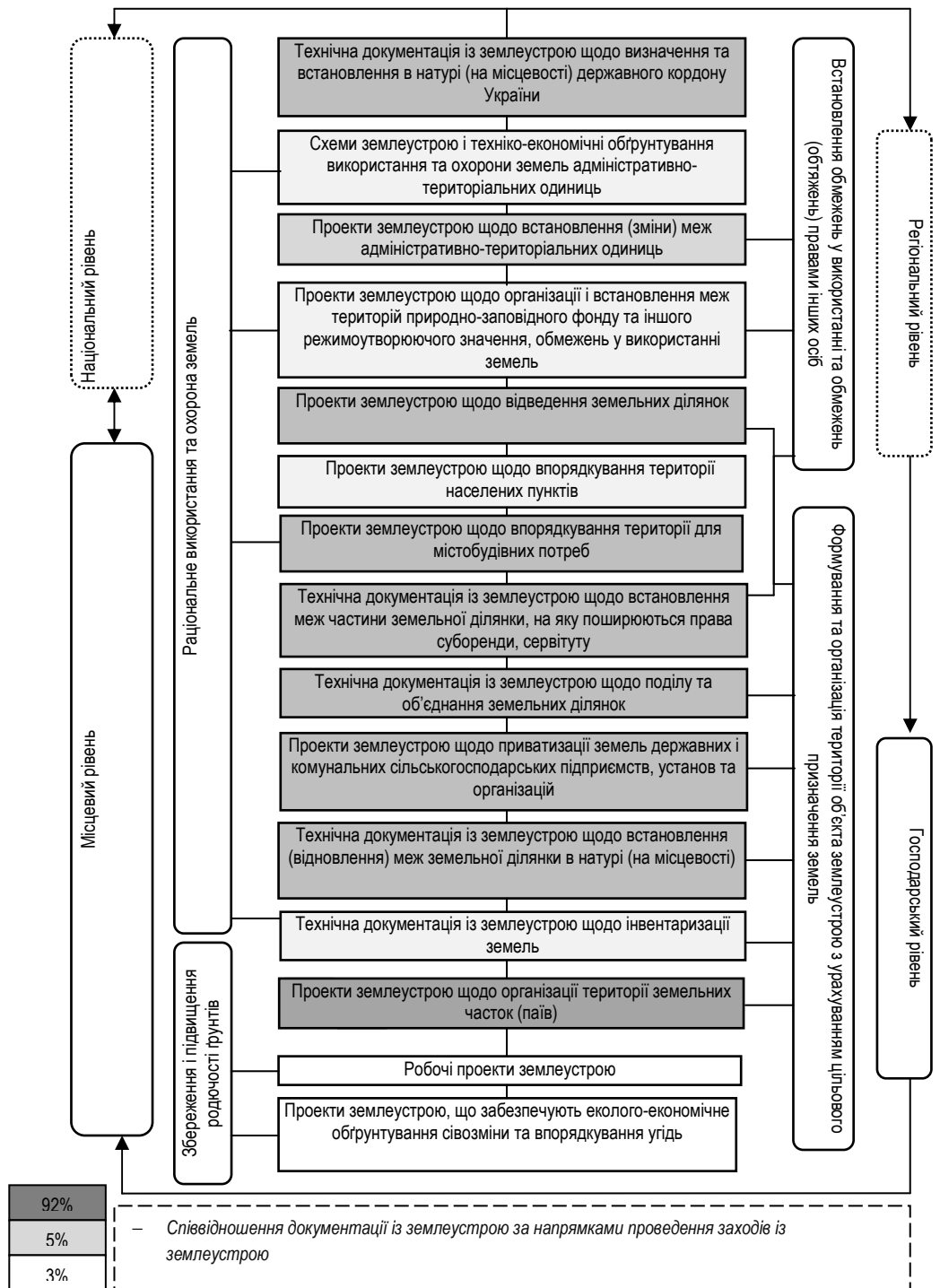


Рис. 1. Землепорядний механізм управління земельними ресурсами*

*Джерело: сформовано автором за даними [5, 7].

Процес запровадження ринку земель сільськогосподарського призначення в Україні є незворотною процедурою. Даний факт ставить питання удосконалення землевпорядного механізму на землях сільськогосподарського призначення на перші місця в системі державного управління. Саме тому, органи державної та виконавчої влади в галузі управління земельними ресурсами повинні забезпечити наступне:

- удосконалення функцій управління землями сільськогосподарського призначення;
- диференціацію землевпорядних заходів на стадіях управлінської діяльності;
- удосконалення системи, структури повноважень державних органів влади, які здійснюють управління землями сільськогосподарського призначення.

Управління землями сільськогосподарського призначення вимагає системності та комплексності. Для того, щоб це забезпечити, необхідні наступні умови:

1. Особливий підхід до вивчення, обліку та оцінки земель сільськогосподарського призначення.
2. Контроль за дотриманням правового режиму використання, допустимих розмірів земельних ділянок, обмежень і обтяжень щодо їх використання.
3. Встановити вимоги щодо планування та організації раціонального використання земель сільськогосподарського призначення та їх охорони, відповідно до схем землеустрою та техніко-економічних обґрунтувань;
4. Забезпечити діяльність механізму управління землями сільськогосподарського призначення через систему правових, економічних, адміністративних, організаційних та інших заходів.

Виходячи з вищенаведених умов, пропонується сформулювати функції управління землями сільськогосподарського призначення в системі здійснення державної земельної політики через механізм землеустрою, який повинен здійснюватись у чотири етапи.

Першим етапом є інформаційне забезпечення управління земельними ресурсами. Відновлення обліку кількісних і якісних показників земель сільськогосподарського призначення, забезпечення інформацією щодо придатності земель для використання в сільському господарстві і їх потенційних можливостей.

На другому етапі здійснюється планування раціонального використання земель. Метою даного виду робіт є встановлення правил землекористування на землях сільськогосподарського призначення, в яких буде визначено територіальні межі та землевпорядні норми, а також порядок застосування та зміни цих меж і правил. Варто зазначити, що під землевпорядними нормами розуміються встановлювані в межах відповідних територіальних зон види дозволеного використання земельних ділянок, граничні розміри земельних ділянок, а також обмеження та обтяження використання земельних ділянок.

Третій етап передбачає організацію раціонального використання земель методами землеустрою шляхом здійснення землевпорядного проектування та розробки відповідних проектів територіального землеустрою, проектів землеустрою окремих господарств, а також робочих проектів по здійсненню окремих землевпорядних заходів.

На четвертому етапі слід здійснити контроль за проведенням землеустрою, що є частиною земельного контролю. При цьому необхідно оцінити стан і напрямки використання земель, що обумовлено проведеними землевпорядними діями.

Враховуючи етапи запропонованого землевпорядного механізму та сформовану практику проведення землеустрою в діючій системі законодавства, для раціонального використання земель сільськогосподарського призначення необхідне повноцінне землевпорядне забезпечення. Планування використання земель сільськогосподарського призначення в сільському господарстві повинно здійснюватись на основі наступної документації із землеустрою (рис. 2).

Створення необхідного землевпорядного забезпечення, яке представлено на рис. 2 вимагає значного фінансування. Саме тому з метою управління земельними ресурсами

сільськогосподарського призначення і здійснення заходів з планування та організації раціонального використання цих земель, необхідно внести зміни до концепції «Державної цільової програми розвитку земельних відносин в Україні на період до 2020 року» [8]. Ця програма повинна передбачати здійснення землеустрою на землях, що використовуються в сільськогосподарському виробництві, в тому числі на землях, що перебувають у державній власності.



Рис. 2. Система землевпорядного забезпечення при плануванні сільськогосподарського землекористування*

*Джерело: сформовано автором.

Особливе значення має зонування сільськогосподарських земель з врахуванням їх придатності та продуктивності в сільськогосподарському виробництві, відновлення меж земельних масивів та невитребуваних земельних часток (паїв).

Висновки і перспективи.

Стрімкий аграрний розвиток в Україні супроводжується інтенсивним використанням земельних ресурсів країни без належного землевпорядного забезпечення. Неповноцінна дія землевпорядного механізму призводить до прийняття нераціональних рішень при використанні земельних ресурсів у сільському господарстві.

Для того, щоб забезпечити збалансований процес використання земель сільськогосподарського призначення, необхідно при плануванні сільськогосподарського землекористування враховувати всю інформацію землевпорядного забезпечення відповідної території. Оскільки такі роботи як природно-сільськогосподарське районування нині не проводяться через низький рівень фінансування землевпорядного процесу, їх розробку слід виконувати через реалізацію державних програм.

Враховуючи вищезазначене, подальшим етапом вирішення проблеми розвитку землевпорядного процесу повинно бути детальне дослідження кількості, виду і вартості

землепорядної документації, яку необхідно розробити на загальнодержавному, регіональному та місцевому рівні з метою забезпечення раціонального управління земельними ресурсами у сільському господарстві.

Список використаних джерел

1. Добряк Д. Сучасний стан земельної реформи та перспективи розвитку земельних відносин в Україні. *Землепорядний вісник*. 2015. № 4. С. 2-4. - Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Zv_2015_4_2.
2. Стратегія удосконалення механізму управління в сфері використання та охорони земель сільськогосподарського призначення державної власності та розпорядження ними. Офіційний сайт Верховної Ради України. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/413-2017-%D0%BF/page>.
3. Закон України «Про оцінку земель». Офіційний сайт Верховної Ради України. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1378-15>.
4. Третяк А.М. Концептуальні засади «землеустрою – 2030». *Землеустрій, кадастр і моніторинг земель*. 2013. № 1-2. С. 4-12. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Zemleustriy_2013_1-2_3.
5. Ходаківська О.В. Земельні відносини у сільському господарстві: стан, проблеми та перспективи розвитку. *Землепорядний вісник*. 2015. № 7. С. 18-22.
6. Програма комплексного розвитку території Львівської області на 2016-2020 роки. Офіційний сайт Львівської обласної державної адміністрації. – Режим доступу: [gw1.oblrada.lviv.ua/rada/rishennialor.nsf/.../\\$FILE/148.doc](http://gw1.oblrada.lviv.ua/rada/rishennialor.nsf/.../$FILE/148.doc).
7. Краснолуцький О., Федорова Ю. Здійснення землеустрою на сучасному етапі розвитку земельних відносин. *Землепорядний вісник*. 2014. № 4. С. 2–6.
8. Концепція Державної цільової програми розвитку земельних відносин в Україні на період до 2020 року. Офіційний сайт Верховної Ради України. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/743-2009-%D1%80>.
9. Закон України «Про землеустрій». Офіційний сайт Верховної Ради України. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/858-15/print1455609227934553>.

Статтю отримано: 24.07.2017 / Рецензування 20.08.2017 / Прийнято до друку: 1.09.2017

Halyna Hreshchuk

Ph.D. (in Economics), Associate Professor
Department of Geodesy and Geoinformatics
Lviv National Agrarian University
Lviv, Ukraine
E-mail: galunagr@ukr.net

LAND MANAGEMENT MECHANISM OF LAND RESOURCES MANAGEMENT IN AGRICULTURE

Abstract

Introduction. Modern countries with a developed economy every year are paying more attention to the issues of the agricultural sector of the economy, an integral part of which is agricultural land. After all, agricultural lands, especially arable land, are the main resource for agricultural production. Therefore, balanced use of agricultural land will ensure food security and independence of the country, employment of the rural population and high quality of its livelihoods.

Taking into account the rapid development of degradation of land worldwide, the inefficient withdrawal of productive lands for non-agricultural needs, and extensive agricultural management and the provision of rational use of agricultural land was and remain the most important task for modern science.

Methods. The research is based on the analysis of regulatory and statistical information on the modern development of land management process. Conclusions and recommendations are formed taking into account the proposals of modern scholars, the experience of foreign countries, as well as the economic and organizational capabilities of state authorities responsible for the development of land relations in Ukraine.

Results. The modern state of land management in agriculture is analyzed. The consequences of the complex action of the land management mechanism are revealed. It is proposed to formulate functions of management of agricultural lands in

the system of implementation of state land policy through the mechanism of land management, which will be implemented in four stages. It is determined that the use a complete land management system is needed, the development of which must be implemented through the state program of development is necessary in the planning of agricultural land.

Discussion. The analysis of the land management mechanism in agriculture and the prospects for its development makes it possible to determine the priorities in the policy of land relations. The implementation of a full-fledged land management provision in agriculture will allow to get rid of ecological, economic and organizational issues in land relations, improve economic indicators of agricultural production, and also ensure the effective start of the market of agricultural land.

Keywords: land management, land planning, agricultural land, agriculture.

References

1. Dobrjak, D. (2015). Suchasnyj stan zemelnoi reformy ta perspektyvy rozvytku zemelnyh vidnosyn v Ukraini [The current state of land reform and prospects of land relations in Ukraine]. *Land Management Journal*, 4, 2-4. Retrieved from http://nbuv.gov.ua/UJRN/Zv_2015_4_2.
2. Strategija udoskonalennja mehanizmu upravlinnja v sferi vykorystannja ta ohorony zemel silskogospodarskogo pryznachennja derzhavnoi vlasnosti ta rozporjadzhennja nymy [Strategy for improving the management mechanism in the field of use and protection of agricultural land of state ownership and disposal]. Retrieved from <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/413-2017-%D0%BF/page>.
3. Zakon Ukrainy «Pro ocinku zemel» [Law of Ukraine «On land valuation»]. Retrieved from <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1378-15>.
4. Tretjak, A.M. (2013). Konceptualni zasady «zemleustroju – 2030» [Conceptual foundations for «land management – 2030»]. *Land system, cadastre and land monitoring*, 1-2, 4-12. Retrieved from http://nbuv.gov.ua/UJRN/Zemleustriy_2013_1-2_3.
5. Hodakivska, O.V. (2015). Zemelni vidnosyny u silskomu gospodarstvi: stan, problemy ta perspektyvy rozvytku [Land relations in agriculture: state, problems and prospects of development]. *Land Management Journal*, 7, 18-22.
6. Programa kompleksnogo rozvytku terytorii Lvivskoi oblasti na 2016-2020 roky [Program of integrated development of the territory of Lviv region for 2016-2020 years]. Retrieved from: gw1.oblrada.lviv.ua/rada/rishennialor.nsf.../FILE/148.doc
7. Krasnoluckyj, O., & Fedorova, Ju. (2014). Zdijsnennja zemleustroju na suchasnomu etapi rozvytku zemelnyh vidnosyn [Implementation of land management at the present stage of development of land relations]. *Land Management Journal*, 4, 2–6.
8. Konceptcija Derzhavnoi' cilovoi programy rozvytku zemelnyh vidnosyn v Ukraini na period do 2020 roku [The Concept of the State Target Program for the Development of Land Relations in Ukraine for the period up to 2020]. Retrieved from <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/743-2009-%D1%80>
9. Zakon Ukrainy «Pro zemleustrij» [Law of Ukraine "On Land Management"]. Retrieved from <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/858-15/print1455609227934553>

Received: 07.24.2017 / Review 08.20.2017 / Accepted 09.1.2017

