

УДК 332.2:332.3

*В. М. Третяк,
д. е. н., професор, професор кафедри геодезії та землеустрою,
Сумський національний аграрний університет
ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0001-6779-1941>
Н. О. Капінос,
к. е. н., доцент, доцент кафедри геодезії та землеустрою,
Сумський національний аграрний університет
ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-9354-5311>*

DOI: 10.32702/2306-6814.2022.18.5

СТАН ТА ПРОБЛЕМИ СТРАТЕГІЧНОГО ПЛАНУВАННЯ РОЗВИТКУ ЗЕМЛЕКОРИСТУВАННЯ В УКРАЇНІ

V. Tretiak,
Doctor of Economic Sciences, Professor, Professor of the Department
of Geodesy and Land Management, Sumy National Agrarian University
N. Kapinos,
PhD in Economics, Associate Professor, Associate Professor of the Department
of Geodesy and Land Management, Sumy National Agrarian University

STATE AND PROBLEMS OF STRATEGIC PLANNING OF LAND
USE DEVELOPMENT IN UKRAINE

Обґрунтовано необхідність стратегічного планування розвитку землекористування. Для того, щоб елементи цілепокладання, прогнозування та планування у використанні земель лягли в основу державного стратегічного планування, вони повинні знайти відображення в нормативних правових актах, але правові основи для цього поки що не створені. Так, зокрема, в Земельному кодексі України відсутня сама згадка про стратегічне планування або державне стратегічне управління використанням і охороною земель. Відсутні в Земельному кодексі України і згадки про необхідність у процесі управління земельними ресурсами здійснення територіально-просторового прогнозування та планування. Немає згадки в основному нормативному правовому акті теж про державну земельну політику як основу державного впливу на земельні відносини та організацію ринково орієнтованого земельного устрою. Вдосконалення інституційного регулювання відносин у сфері управління землекористуванням як на найближчу, і на довгострокову перспективу має враховувати загальні концептуальні підходи до визначення основних функцій держави в цілому, та територіальних громад зокрема, у суспільних процесах. У свою чергу, земельне законодавство має бути спрямоване не лише на забезпечення сталого раціонального використання земель (що залишається важливим завданням галузі земельних відносин і галузі використання й охорони земель), а й на створення чітких правових засад забезпечення земельними ресурсами діяльності державних та органів територіальних громад

щодо забезпечення соціально-економічного розвитку, включаючи реалізацію землеволодільних документів стратегічного планування. Такими документами мають стати схеми землеустрою для регіонального і районного рівня та комплексні плани територіально-просторового планування розвитку землекористування територіальних громад на місцевому рівні.

The need for strategic planning of land use development is substantiated, which is determined by the following: 1. The natural properties of such a management object, such as land and other natural resources, require a balanced approach to both the spatial basis and the natural resource. The same natural properties are at the basis of the need to determine the directions of economic and other use of land and other natural resources and their protection for the long term. 2. Land and other natural resources are the objects of ensuring numerous, including competing, social interests (agriculture, residential or industrial construction, environmental protection, mining, etc.). From an economic point of view, land as property and object of ownership has a high value. Lack of monitoring of land redistribution by the state and regulation of segments of free movement of land resources led to negative consequences. Therefore, it is necessary to form a strategy for land redistribution at the state level. 3. Land as a natural resource and the basis for the existence of all other natural resources is part of the ecosystem. Accordingly, in order to ensure sustainable nature management, the social influence on land resources should be based on constant monitoring of the ecological situation, forecasting of the consequences of land use (including negative ones), as well as on mandatory planning not only of the use of the resource, but also of measures for its protection.

In addition to the mentioned problems of insufficient systematicity of the regulatory process, conceptual contradictions were found in the institutional regulation of land relations and the administration of land use development. In order for the elements of goal-setting, forecasting and planning in land use to form the basis of state strategic planning, they must be reflected in normative legal acts, but the legal basis has not yet been created for it. In particular, the Land Code of Ukraine does not even mention strategic planning or state strategic management of land use and protection. The Land Code of Ukraine does not even mention the need for territorial and spatial forecasting and planning in the process of managing land resources. There is also no mention in the main regulatory legal act of state land policy as the basis of state influence on land relations and the organization of a market-oriented land system.

Since the land fund and its separate segments (land use as an ecosystem) combine all the natural properties of a natural resource, a spatial basis and a real estate object, the elements of state planning (strategic and operational) must take into account the indicated trinity. This will ensure balance and comprehensiveness of state strategic planning, regulation and state administration.

At the present time, the functions of state strategic planning, in accordance with the way it is established by law, are formulated and implemented based on ideas about land mainly either as an object of real estate, or during the implementation of land cadastral accounting and registration of land plots, or as a space, in the implementation of territorial planning and urban zoning, or only as a natural resource in the implementation of land organization. A comprehensive approach as a principle is preserved in the implementation of the functions of dividing land into categories and transferring land from one category to another (Articles 19, 20 of the Land Code of Ukraine). However, this function, in our opinion, is not sufficiently justified to be proposed to be expanded by the function of territorial planning, within the framework of which the land is considered again as a spatial basis, to the detriment of its other properties. In this sense, it is important to develop the concept of a complex information resource, which would contain, on the basis of the latest technologies, agreed information about land and other natural resources, taking into account all the natural properties of the land, its actual and planned use, as well as information about the persons who use it carry out. There is also a need to develop the concept of legislative support for state strategic planning of land use development.

Improvement of the institutional regulation of relations in the field of land use management both in the immediate and long-term perspective should take into account general

conceptual approaches to defining the main functions of the state in general, and territorial communities in particular, in social processes. In turn, land legislation should be aimed not only at ensuring the sustainable rational use of land (which remains an important task of the field of land relations and the field of land use and protection), but also at creating clear legal foundations for the provision of land resources for the activities of state and territorial community bodies in relation to ensuring socio-economic development, including the implementation of strategic planning land planning documents. Land organization t schemes for the regional and district level and complex plans of territorial and spatial planning for the development of land use of territorial communities at the local level should be such documents.

Ключові слова: стратегічне планування розвитку землекористування, інституційне середовище, схеми землеустрою, комплексні плани територіально-просторового планування розвитку землекористування.

Key words: strategic planning of land use development, institutional environment, land organization schemes, complex plans of territorial and spatial planning of land use development.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Однією з основних цілей інституціонального середовища стратегічного планування розвитку землекористування в Україні є забезпечення формування сталого (збалансованого) землекористування та цивілізованого обігу земель для соціально-економічного розвитку суспільства. Ця мета прямо не названа нормативними правовими актами, але вона пронизує практично всі механізми впливу на земельні відносини. Усі форми державно-правового впливу у сфері землекористування (в широкому сенсі) засновані на конституційному становищі, згідно з яким земля є основним національним багатством, що перебуває під особливою охороною держави. Істотне значення для побудови системи інституціонального середовища стратегічного планування розвитку землекористування в Україні має і норма Конституції України, згідно з якою земля та інші природні ресурси є об'єктами права власності Українського народу. Від імені Українського народу права власника здійснюють органи державної влади та органи місцевого самоврядування в межах, визначених Конституцією [1].

Не менш важливими для розробки та реалізації державної земельної політики є доктринальні уявлення про раціональне використання земельних та інших природних ресурсів з метою забезпечення сталого розвитку суспільства. Проблеми державного управління земельними ресурсами та землекористуванням завжди були в полі зору фахівців у галузі земельних відносин та організації використання і охорони земель [2]. Потреби гармонійного суспільного розвитку вимагають постійного визначення ступеня та методів впливу держави на всі процеси використання і охорони земель.

МЕТА ДОСЛІДЖЕННЯ

Метою статті є дослідження стану та проблем щодо удосконалення інституційного середовища стратегічного планування розвитку землекористування в Україні

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ ДОСЛІДЖЕННЯ

Частиною цієї роботи природним чином є дослідження інституціонального середовища стратегічного планування розвитку землекористування та реалізації основних функцій держави в окресленій сфері. Повноваження органів державної влади та органів місцевого самоврядування в процесах розвитку землекористування: територіально-просторового планування, землеустрою, регулювання обігу земельних ділянок, забезпечення дотримання встановленого правового режиму землекористування, охорони земельних та інших природних ресурсів і контроль за їх станом, оцінка земель, державний кадастровий облік та ін. Землевпорядно-правове регулювання державного та самоврядного стратегічного планування розвитку землекористування представляє собою, таким чином, самостійну інституцію.

Визначення прав та обов'язків суб'єктів земельних відносин, включаючи органи державної влади та місцевого самоврядування, правовий режим земель і земельних ділянок, вирішення інших юридично значущих питань здійснюються на основі підпорядкованих норм, закріплених нормативними правовими актами та що являють собою складову інституціонального середовища, в основі якої знаходяться Земельний кодекс України, закони України "Про землеустрій", "Про охорону земель", "Про екологічну мережу України", "Про Основні

засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2030 року" та ін. При цьому визнано, що всі стадії земельно-правового регулювання, включаючи законотворчість та реалізацію нормативних правових актів, повинні спиратися на єдину концепцію державного впливу на соціально-економічні процеси. Разом з тим все частіше визнається, що, незважаючи на динамічний розвиток земельного законодавства, багато проблем концептуального характеру ще очікують на вирішення. Так, до цього часу для земельно-правового регулювання характерні такі риси, як постійне збільшення числа та деталізації норм, різноспрямованість та недостатня узгодженість реформування основних інституцій. При цьому не припиняється процес постійного внесення змін до чинних нормативно-правових актів. Періодично робляться кроки з перегляду концепції та змісту земельно-правового регулювання. Все це впливає на якість та ефективність законодавчого регулювання земельних відносин і системи землекористування.

Ситуація, яку можна назвати перманентним реформуванням нормативно-правової бази земельних відносин та організації використання і охорони земель і інших природних ресурсів, не сприяє формуванню стабільності інституціонального середовища, так само як і економічної та соціальної стабільності. Недостатня збалансованість і періодичні зміни правового регулювання позначаються на всій сфері земельних відносин, включаючи реалізацію функцій органів виконавчої влади та територіальних громад. Нерідко на цьому фоні відчувається неузгодженість регулятивної та управлінської діяльності державних і органів територіальних громад.

Однак найістотнішим, на нашу думку, наслідком частого та не цілком систематизованого перегляду нормативно-правових засад регулювання земельних відносин та організації використання і охорони земель і інших природних ресурсів є те, що органи державної влади і органи місцевого самоврядування змушені обмежувати свою діяльність лише оперативним плануванням та управлінням розвитку землекористування. Функції стратегічного управління, розрахованого на довгострокову перспективу, реалізувати складно. Водночас сміємо стверджувати, що саме у сфері впливу на використання і охорону земель та інших природних ресурсів формування основ стратегічного планування є найістотнішим. Зрозуміло, затруднення формування концепції державного стратегічного планування розвитку землекористування а відповідно і управління ним, криються не тільки в частому перегляді нормативно-правової бази, що є, швидше, наслідком проблеми. Не до кінця дослідженими залишаються проблеми принципів та ступеня державного впливу на всі процеси земле- та природокористування в суспільстві. У зв'язку з цим виникає питання про концепцію стратегічного державного планування розвитку землекористування. Державне та самоврядне планування розвитку землекористування, включаючи не тільки земельні але і інші природні ресурси, становить частину діяльності публічних органів по впливу на процеси соціально-економічного розвитку суспільства. Ефективне управління розвитком землекористування, із його складовою стратегічним плануванням, та інституціональні основи даної діяльності мають бути збалансованими і забезпечувати реалізацію всієї сукуп-

ності соціальних інтересів, спрямованих на невичерпне, раціональне використання земель та інших природних ресурсів [2].

З погляду правового регулювання державне управління визначається найчастіше як різновид соціального управління, під яким розуміється специфічний вид державної діяльності, відмінний від інших її проявів (наприклад, законодавча, судова, прокурорська діяльність), а також від управлінської діяльності територіальних громад. При цьому під стратегічним державним управлінням у галузі земельних відносин та системі землекористування ми розуміємо діяльність органів державної влади, орієнтовану на довгострокову перспективу та спрямовану на збалансоване забезпечення земельними та іншими природними ресурсами сталого соціально-економічного розвитку суспільства.

Стратегічне державне управління земельними ресурсами, засноване на систематизованому знанні ситуації, що склалася у галузі земельних відносин і галузі використання й охорони земель та, має виходити з державної земельної політики, мати розраховані на значний тимчасовий період цілі та методи їх досягнення. Відповідно необхідність стратегічного планування розвитку землекористування в даних галузях обумовлена наступним:

1. Природні властивості такого об'єкта управління, як земля та інші природні ресурси, вимагають збалансованого підходу як до просторового базису та природного ресурсу. Ті ж природні властивості опиняються в основі необхідності визначення напрямків господарського та іншого використання земель і інших природних ресурсів та їх охорони на довгострокову перспективу.

2. Земельні та інші природні ресурси є об'єктом забезпечення численних, у тому числі конкуруючих між собою, соціальних інтересів (ведення сільського господарства, житлове або промислове будівництво, охорона навколишнього середовища, видобуток корисних копалин тощо). З економічної точки зору земля як майно і об'єкт права власності має високу цінність. Відсутність моніторингу перерозподілу земель з боку держави та регулювання сегментів вільного обігу земельних ресурсів призвело до негативних наслідків [3]. Тому необхідне формування саме на державному рівні стратегії на перерозподіл земель.

3. Земля як природний ресурс та основа існування всіх інших природних ресурсів та природних об'єктів є частиною екосистеми. Отже, з метою забезпечення сталого природокористування соціальний вплив на земельні ресурси має спиратися на постійний моніторинг екологічної ситуації, прогнозування наслідків використання земель (у тому числі негативних), а також на обов'язкове планування не лише використання ресурсу, а й заходів щодо його охорони.

Однак реалізація ідей стратегічного планування розвитку землекористування у галузі використання й охорони земель, розрахованого на довгострокову перспективу, стикається з перешкодами. Крім вже названих проблем недостатньої системності регулятивного процесу, у інституційному регулюванні земельних відносин та адмініструванні розвитку землекористування є певні концептуальні протиріччя. Щоб елементи цілепокладання, прогнозування та планування у використанні

земель лягли в основу державного стратегічного планування, вони повинні знайти відображення в нормативних правових актах, але правові основи для цього поки що не створені. Так, зокрема, в Земельному кодексі України відсутня сама згадка про стратегічне планування або державне стратегічне управління використанням і охороною земель. Відсутні в Земельному кодексі України і згадки про необхідність у процесі управління земельними ресурсами здійснення територіально-просторового прогнозування та планування. Немає згадки в основному нормативному правовому акті теж про державну земельну політику як основу державного впливу на земельні відносини та організацію ринково орієнтованого земельного устрою.

Земельним кодексом України вказується, що завданням охорони земель є забезпечення збереження та відтворення земельних ресурсів, екологічної цінності природних і набутих якостей земель (ст. 163) [4]. Категорія "збереження та відтворення земельних ресурсів", безумовно, має відношення до довгострокового спланованого користування земельними ресурсами [2]. Проте ця категорія в інституціональному середовищі залишилася не реалізованою.

Більш істотною перешкодою до формування державного стратегічного управління землекористуванням є, на нашу думку, те, що земля не розглядається як комплексний об'єкт стратегічного планування, регулювання та управління з боку публічної влади. В даний час у земельному законодавстві, незважаючи на визнання даного факту на доктринальному рівні і навіть виділення в земельному кодексі України розділу VII "Управління в галузі використання і охорони земель", розкриття цієї сфери діяльності відсутнє, особливо загальне уявлення про землю як єдиний об'єкт державно-правового впливу. Земельний кодекс України згадує лише про такі об'єкти суспільних відносин, як земля (причому в цьому випадку земля сприймається, швидше, як абстрактний, а не конкретний об'єкт відносин), земельні ділянки, частини земельних ділянок. Тобто земельне законодавство в даний час концептуально зосереджено на врегулюванні використання та перерозподілу (включаючи обіг) не земельного фонду держави обособленому у систему землекористування в цілому, а його окремих частин, забезпечити баланс правового регулювання використання яких при такому підході і тим більше сформувати правові умови комплексного стратегічного планування розвитку землекористування або реалізації загальнодержавної земельної політики, звичайно, складно.

Тому включення до встановленого в Земельному кодексі України переліку регульованих суспільних відносин такого єдиного об'єкта, як земельний фонд України, є одним з важливих заходів успішної реалізації державного стратегічного планування та управління землекористуванням. Оскільки земельний фонд та його окремі сегменти (землекористування як екосистеми) поєднують у собі всі природні властивості природного ресурсу, просторового базису та об'єкта нерухомості, елементи державного планування (стратегічного та оперативного) повинні виходити з врахуванням зазначеної триєдності. Це забезпечить збалансованість та комплексність державного стратегічного планування, регу-

лювання та державного управління. В даний же час функції державного стратегічного планування, відповідно до того, як це закріплено законодавчо, сформульовані і реалізуються виходячи з уявлень про землю переважно або як об'єкт нерухомості, або при здійсненні земельно-кадастрового обліку і реєстрації земельних ділянок [5], або як про простір, при здійсненні територіального планування та містобудівного зонування [6], або тільки як про природний ресурс при здійсненні землеустрою [7]. Комплексний підхід як принцип зберігається при реалізації функцій розподілу земель на категорію та переведення земель з однієї категорії в іншу (ст. 19, 20 Земельного кодексу України). Однак і цю функцію, на наш погляд, недостатньо обгрунтовано пропонується розширити функцією територіального планування, в рамках якої земля розглядається знову ж таки як просторовий базис, на шкоду іншим її властивостям. Доводиться визнати, що функції державного стратегічного планування розвитку землекористування, сформовані уявлення про землю лише як нерухомості або просторовий базис, перешкоджають реалізації не тільки стратегічних функцій державного стратегічного планування розвитку землекористування в даній сфері, а й прийняттю владних рішень та збалансованому регулюванню земельних відносин і адмініструванню землекористування в цілому. Так, визнаючи значення інформаційних ресурсів з нерухомості для поповнення даними про земельні ділянки, зауважимо, що не менш важливими є й інформаційні ресурси, з яких можна було б почерпнути відомості про природні якості землі або стан земель та інших природних ресурсів як про територію просторового освоєння, в тому числі будівництва. Проте такі ресурси або не створені, або недостатньо узгоджені з реєстром земельних ділянок.

Недоліки формування доступної та повної інформаційної бази використання земель вже створюють суттєві проблеми та стають причиною серйозних екологічних та соціальних конфліктів. Так в Україні з 2003 р. не реалізовані положення закону України "Про охорону земель" [8] щодо загальнодержавної програми використання та охорони земель, нормування в галузі охорони земель тощо. Також відомі випадки зіткнення інтересів і прямих конфліктів між власниками земельних ділянок і забудовниками-правовласниками житлових комплексів у містах, магістральних лінійних об'єктів або відомствами, що забезпечують дотримання режиму об'єктів культурної спадщини, у зв'язку з масовими порушеннями режиму охоронних зон. При цьому проблеми виникають часто не через навмисне порушення встановлених правил, а через відсутність доступних відомостей про межі територій з особливим режимом використання. За відсутності належного виконання державними органами своїх функцій спори вимушено вирішуються судом [4]. У ситуації, що склалася, державний земельний кадастр як інформаційний ресурс об'єктивно здатний виконувати тільки частину функцій, пов'язаних із забезпеченням управління землекористуванням. Як результат, не тільки прийняття управлінського рішення, а й будь-яка господарська діяльність, пов'язана з використанням земельних ділянок, досі починається з тривалого пошуку та збору достовірної інформації про землю.

Для стабільного, збалансованого розвитку земельних відносин та системи землекористування ця ситуація недопустима. У цьому сенсі є важливою розробка концепції комплексного інформаційного ресурсу, в якому б на підставі новітніх технологій містилися б узгоджені відомості про земельні та інші природні ресурси, що враховують усі природні властивості земель, фактичне та плановане їх використання, а також відомості про осіб, які його здійснюють. Істотне значення для довгострокового планування використання земель в Україні має механізм зонування земель за типами (підтипами) землекористування [9, 10], а також механізм територіально-просторового планування розвитку землекористування. Функції зонування земель в даний час виконуються такими, що мають різну правову основу інститутами поділу земель на категорії за цільовим призначенням (ст. 19, 20 Земельного кодексу України), а також інститутом зонування територій залежно від встановленого містобудівними регламентами дозволеного використання (розд. 3 закону України "Про регулювання містобудівної діяльності") [11]. На жаль, функція землеустрою як сукупність заходів щодо вивчення стану земель, планування та організації раціонального використання земель та їх охорони фактично не відіграє істотної ролі ні в зонуванні, ні в перерозподілі земельних ресурсів. Неузгодженість зазначених інституцій, так само як і недостатня якість реалізації органами публічної влади функцій зонування, на жаль, також не створюють необхідних умов для спланованого, стабільного та довгострокового державного і самоврядного управління землекористуванням.

Найбільш близький до цілей забезпечення стратегічного планування у використанні земель механізм територіального планування, закріплений законом України "Про землеустрій". Однак, як відмічається у монографії А.М. Третяка та інші вчені [9], реалізація даної функції, через те, що вона не охоплює повною мірою всіх властивостей землі, обмежуючись урахуванням її властивостей як території освоєння та забудови, недостатня для вирішення комплексних завдань стратегічного управління.

Відповідно, є потреба розроблення концепції законодавчого забезпечення державного стратегічного планування розвитку землекористування. У той самий час реалізація цієї ідеї вимагатиме певної модернізації законодавчих основ регулювання суспільного управління у цій сфері, включаючи закріплення у праві єдиного об'єкта державного управління (земельного фонду України та системи землекористування), виходячи з принципу, як екологічне, економічне та правове регулювання, а також основної функції сфери державного управління землекористуванням (державний облік не тільки земельних ділянок але і землеволодіння і землекористувань, зонування типів (підтипів) землекористування, територіально-просторового планування використання і охорони земель та інших природних ресурсів, землеустрою, землевпорядкування, земельного моніторингу та ін.) повинні здійснюватися на основі уявлення про землю як основний засіб виробництва в сільському і лісовому господарствах, природний ресурс, нерухоме майно та просторовий базис.

Формування концепції державного стратегічного планування розвитку землекористування в цілому може розглядатися як самостійна мета земельної політики. Разом з тим, оскільки земля є одним з основних ресурсів соціально-економічного розвитку суспільства, методи державного та самоврядного управління та методи державного впливу на земельні відносини потребують узгодження [2]. У цьому сенсі, довгостроковий характер землекористування, вироблені принципи раціонального землекористування можуть бути органічно вписані в завдання та співвіднесені з принципами стратегічного планування. Інституційне, у тому числі, правове оформлення державного та самоврядного стратегічного планування розвитку землекористування проходить етап становлення. Триває робота над теоретичними та методологічними основами цієї форми державного впливу на суспільство. Водночас нині активно розвивається функція держави та місцевого самоврядування в галузі стратегічного планування. В даний час реалізація цієї функції спирається на діючі стратегічні документи, до яких нами віднесено закон України "Про основні засади (стратегії) державної екологічної політики України на період до 2030 року" та постанова Кабінету України "Про затвердження Національної економічної стратегії на період до 2030 року" [12, 13]. Метою екологічної політики, в законі визначено "... досягнення задовільного стану навколишнього середовища шляхом впровадження екосистемного підходу у всі напрями соціально-економічного розвитку України з метою забезпечення конституційного права кожного громадянина України на безпечне навколишнє середовище, впровадження збалансованого природокористування, збереження і відтворення природних екосистем" [12]. Економічною місією Національної економічної стратегії "... є створення можливості для реалізації наявного географічного, ресурсного та людського потенціалу країни для забезпечення належного рівня добробуту, самореалізації, безпеки, прав та свобод кожного громадянина України через інноваційне випереджальне економічне зростання з урахуванням Цілей сталого розвитку та необхідності досягнення кліматичної нейтральності не пізніше 2060 року" [13].

Таким чином, можна сказати, що як предмет інституційного регулювання державне стратегічне планування землекористування набуває цілком очевидних обрисів. Це дозволяє вже зараз порівняти особливості правового регулювання державного та регіонального стратегічного планування розвитку землекористування з правовим регулюванням реалізації тих функцій державного управління землекористуванням, які безпосередньо пов'язані з комплексним, спланованим використанням земель. Проте дослідження питання змушує зробити висновок про те, що законодавство про стратегічне планування та законодавство у сфері управління землекористуванням поки що мають мало точок дотику.

Як результат, питання забезпечення земельними ресурсами прийнятих та реалізованих документів стратегічного планування вирішується у кожному разі спеціально, без заснованої на послідовному законодавчому регулюванні системи. Звернемо увагу, що розробка та реалізація не тільки документів стратегічного плану-

вання, а й великих державних проектів змушують до прийняття спеціальних законів, що містять у тому числі спеціальні норми, спрямовані на перерозподіл земель з метою забезпечення відповідного проекту розвитку системи земельних відносин та використання і охорони земель. При цьому і законодавство про стратегічне планування не встановлює спеціальних механізмів залучення земельних та інших природних ресурсів для реалізації стратегічних документів. Як видається, очевидна проблема інституційного регулювання та відносин стратегічного планування і в цілому проектної діяльності держави, пов'язаної з тими чи іншими формами використання земель. Законодавець змушений приймати особливі норми та збільшувати їх коли через недостатність комплексних правових рішень питань перерозподілу земельних ресурсів з метою реалізації державних, регіональних або місцевих стратегічних документів чи програм.

Єдиними документами стратегічного планування, прямо і безпосередньо пов'язаними з використанням земель і територій, залишаються в даний час документи Комплексних планів територіально-просторового розвитку землекористування територіальних громад, що є одночасно і документами територіального планування та землеустрою. Але, незважаючи на відсутність практики їх розробки, цей документ не забезпечує стратегічне управління землекористуванням [14, 15]. Адже, діяльність у галузі стратегічного планування, спрямована загалом на збалансований розвиток, у тому, що стоєть екологізації та капіталізації землекористування, належного балансу поки що забезпечити не може. Більше того, при реалізації окремих документів стратегічного планування, без концептуального врахування необхідності такого балансу в еколого-економічному та земельно-правовому регулюванні складно уникнути конкуренції за земельні ресурси, але вже не між окремими особами, а між окремими галузями економіки, напрямками соціального розвитку. Як видається, помічена проблема пов'язана у тому числі і з недостатньою розробкою нормативно-правових умов збалансованого забезпечення земельними ресурсами прийнятих документів стратегічного планування. Зауважимо при цьому, що, виходячи з того, що використання земельних, як і інших природних ресурсів здійснюється одночасно і з метою галузевого та просторового розвитку, доцільно розглянути питання про прийняття закону України "Про стратегічне планування" і доповнення переліку документів стратегічного планування, документами, що передбачають комплексний, територіально-просторовий розвиток землекористування.

ВИСНОВКИ ТА ПРОПОЗИЦІЇ ДЛЯ ПОДАЛЬШИХ ДОСЛІДЖЕНЬ

Вдосконалення інституційного регулювання відносин у сфері управління землекористуванням як на найближчу, і на довгострокову перспективу має враховувати загальні концептуальні підходи до визначення основних функцій держави в цілому, та територіальних громад зокрема, у суспільних процесах. У свою чергу, земельне законодавство має бути спрямоване не лише на забезпечення сталого раціонального використання земель (що залишається важливим завданням галузі

земельних відносин і галузі використання й охорони земель), а й на створення чітких правових засад забезпечення земельними ресурсами діяльності державних та органів територіальних громад щодо забезпечення соціально-економічного розвитку, включаючи реалізацію землепорядних документів стратегічного планування. Такими документами мають стати схеми землеустрою для регіонального і районного рівня та комплексні плани територіально-просторового планування розвитку землекористування територіальних громад на місцевому рівні.

Перспективами подальших досліджень є обґрунтування змісту та структури землепорядних документів стратегічного планування на різних ієрархічних рівнях.

Література:

1. Конституція України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр/print147658641-1943513> (дата звернення: 20.10.2020).
2. Третяк А.М., Третяк В.М., Курильців Р.М., Прядка Т.М., Третяк Н.А. Управління земельними ресурсами та землекористуванням: базові засади теорії, інституціалізації, практики: монографія. Біла Церква: "ТОВ "Білоцерківдрук", 2021. 227 с.
3. Концепція Загальнодержавної цільової програми використання та охорони земель. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 19 січня 2022 р. № 70-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/70-2022-%D1%80#Text> (дата звернення: 05.05.2022).
4. Земельний кодекс України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2768-14#Text> (дата звернення: 05.05.2022).
5. Закон України "Про Державний земельний кадастр". URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3613-17#Text> (дата звернення: 20.07.2021).
6. Закон України "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо планування використання земель". URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/711-20#Text> (дата звернення: 20.05.2020).
7. Закон України "Про землеустрій". URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/858-15#Text> (дата звернення: 05.05.2022).
8. Закон України "Про охорону земель". URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/962-15#Text> (дата звернення: 20.11.2020).
9. Третяк А.М., Третяк В.М., Прядка Т.М., Третяк Н.А. Територіально-просторове планування: базові засади теорії, методології, практики: монографія. Біла Церква: "ТОВ "Білоцерківдрук", 2021. 142 с.
10. Третяк А.М., Третяк В.М., Прядка Т.М., Скляр Ю.Л., Капінос Н., Територіально-просторове планування використання земель в Україні: понятійний базис в контексті безпеки життєдіяльності людей. Агросвіт № 15, 2021. С. 3—13.
11. Закон України "Про регулювання містобудівної діяльності". URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3038-17/print> (дата звернення: 21.10.2020).
12. Закон України "Про основні засади (стратегії) державної екологічної політики України на період до 2030 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2697-19#Text> (дата звернення: 14.09.2022).

13. Постанова Кабінету України "Про затвердження Національної економічної стратегії на період до 2030 року". URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-zatverdzhennya-nacionalnoyi-eko-a179> (дата звернення: 14.09.2022).

14. Третяк А. М., Третяк В. М., Прядка Т. М., Третяк Р. А., Комарова Н.В. Стан та проблеми розроблення комплексних планів просторового розвитку землекористування території територіальних громад. Землеустрій, кадастр і моніторинг земель. № 1. 2022. С. 57—68.

15. Антон Третяк, Валентина Третяк, Роман Третяк. Комплексні плани просторового розвитку території територіальних громад: землевпорядні проблеми. Землевпорядний вісник. № 1. 2022. С. 26—32.

References:

1. The Verkhovna Rada of Ukraine (1996), "Constitution of Ukraine", available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96&%D0%B2%D1%80#Text> (Accessed 20 October 2020)

2. Tretiak, A. Tretiak, V. Kuriltsiv, R. Priadka, T. and Tretiak, N. (2021), Upravlinnia zemel'nymy resursamy ta zemlekorystuvanniam: bazovi zasady teorii, instytutsio-lizatsii, praktyky [Management of land resources and land use: basic principles of theory, institutionalization, practice], Belotserkivdruk LL, Bila Tserkva, Ukraine.

3. Cabinet of Ministers of Ukraine (2002), "Concept of the All-State target program of land use and protection", available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/70-2022-%D1%80#top> (Accessed 05 May 2022).

4. The Verkhovna Rada of Ukraine (2001), "Land Code of Ukraine", available at: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2768&14/print&1509602912924405> (Accessed 05 May 2022).

5. The Verkhovna Rada of Ukraine (2011), The Law of Ukraine "On the State Land Cadaster", available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3613&17#Text> (Accessed 20 July 2021).

6. The Verkhovna Rada of Ukraine (2020), Law of Ukraine "On Amendments to Certain Legislative Acts of Ukraine Concerning Land Use Planning", available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/711&20#Text> (Accessed 20 May 2020).

7. The Verkhovna Rada of Ukraine (2003), Law of Ukraine "On Land Management", available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/858-15#Text> (Accessed 05 May 2022).

8. The Verkhovna Rada of Ukraine (2003), Law of Ukraine "On Land Protection", available at: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/96215/print14765864-11943513> (Accessed 20 October 2020).

9. Tretiak, A. Tretiak, V. Priadka, T. and Tretiak, N. (2021), Terytorial'no-prostorove planuvannia: bazovi zasady teorii, metodolohii, praktyky [Territorial-spatial planning: basic principles of theory, methodology, practice], Belotserkivdruk LL, Bila Tserkva, Ukraine

10. Tretiak, A. M., Tretiak V. M., Pryadka, T. M., Sklyar, Y. L., Kapinos N. O. (2021), "Territorial and spatial planning of land use in Ukraine: a conceptual basis in the context of the safety of people's livelihoods", Ahrosvit, vol. 15, pp. 3—13.

11. The Verkhovna Rada of Ukraine (2003), Law of Ukraine "On regulation of urban planning activities", available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3038&17#Text> (Accessed 21 October 2020).

12. The Verkhovna Rada of Ukraine (2019), Law of Ukraine "On the basic principles (strategies) of the state environmental policy of Ukraine for the period until 2030", available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2697-19#Text> (Accessed 14 September 2022).

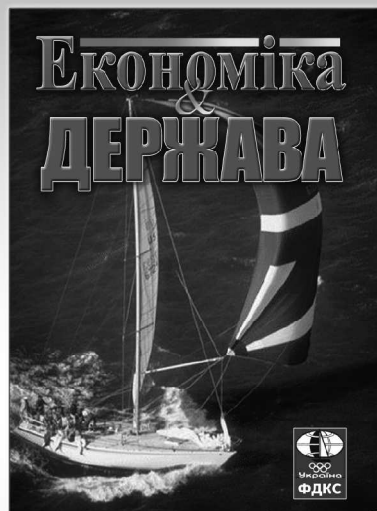
13. Cabinet of Ministers of Ukraine (2021) Resolution "On approval of the National Economic Strategy for the period until 2030", available at: <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-zatverdzhennya-nacionalnoyi-eko-a179> (Accessed 14 September 2022).

14. Tretiak, A. M., Tretiak, V. M., Pryadka, T. M., Tretiak R. A., Komarova N. V. (2022), "The state and problems of developing comprehensive plans for the spatial development of land use in the territory of territorial communities", Zemleustriy, kadastr i monitorynh zemel', vol. 1. pp. 57—68.

15. Tretiak, A. Tretiak, V., Tretiak, R. (2022), "Comprehensive plans for the spatial development of the territory of territorial communities: land management problems", Zemlevporiadnyj visnyk, vol. 1. 2022. pp. 26—32.

Стаття надійшла до редакції 16.09.2022 р.

Науково-практичний журнал
«ЕКОНОМІКА ТА ДЕРЖАВА»



Передплатний індекс: 01751

Виходить 12 разів на рік

наукове фахове видання України
З ПИТАНЬ ЕКОНОМІКИ
(Категорія «Б»)

Наказ Міністерства освіти і науки України від 28.12.2019 №1643

Спеціальності – **051, 071, 072, 073, 075, 076, 292.**

www.economy.in.ua

e-mail: economy_2008@ukr.net

тел.: (044) 223-26-28

(044) 458-10-73