

УДК 332.2.01:332.3

Т. М. Прядка,
к. е. н., доцент, Білоцерківський національний аграрний університет,
ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-6179-0128>

DOI: 10.32702/2306-6792.2022.17-18.33

ЗЕМЛЕВПОРЯДНІ ПРОБЛЕМИ РОЗВИТКУ ЗЕМЕЛЬНОГО УСТРОЮ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД: ПЛАНУВАННЯ ТА КОМПЛЕКСНА ОЦІНКА

T. Priadka,
PhD in Economics, Associate Professor, Bila Tserkva National Agrarian University

LAND PROBLEMS OF THE DEVELOPMENT OF THE LAND SYSTEM OF TERRITORIAL COMMUNITIES: PLANNING AND COMPREHENSIVE ASSESSMENT

Оскільки, однією з ключових цілей реформи місцевого самоврядування й територіальної організації влади на засадах децентралізації стало забезпечення належної фінансової спроможності територіальних громад, то важливими інструментами обґрунтування розмірів як районів так і територіальних громад є територіально-просторове планування розвитку землекористування. Для забезпечення фінансової спроможності та сталого розвитку території територіальної громади з дотриманням балансу державних, громадських та приватних інтересів комплексним планом передбачається розвиток території в цілому, як за межами населених пунктів, так і в межах них, а отже планувальні рішення комплексного плану містять перспективи використання всієї території територіальної громади. Згідно статті 45-1 закону України "Про землеустрій" Комплексний план просторового розвитку території територіальної громади є одночасно документацією із землеустрою та містобудівною документацією на місцевому рівні. Він крім відомостей, передбачених Законом України "Про регулювання містобудівної діяльності", згідно статті 16-1 включає проектні рішення комплексного плану, зокрема: межі та правові режими всіх режимоутворюючих об'єктів та всіх обмежень у використанні земель (у тому числі обмежень у використанні земель у сфері забудови), встановлених до або під час розроблення проекту комплексного плану (у тому числі межі та правові режими територій і об'єктів природно-заповідного фонду та іншого природоохоронного призначення, земель оздоровчого, рекреаційного, історико-культурного, лісогосподарського призначення, земель водного фонду, прибережних захисних смуг, водоохоронних зон, пляжних зон, інших охоронних зон).

Одним із розділів комплексного плану просторового розвитку території територіальної громади є комплексна оцінка, яка дозволяє оцінити сучасний стан та тенденції перспективного використання наявних ресурсів, створює основу для своєчасного виявлення бажаних і небажаних змін у громаді, а також для прийняття обґрунтованих рішень щодо розвитку землекористування території. Комплексна оцінка повинна визначати ключові проблеми та дозволяти зробити висновки щодо майбутнього розвитку території територіальної громади, які необхідні для подальших кроків просторового планування розвитку сталого землекористування та земельного устрою.

Приведено інституційну структуру землепорядних заходів та дій, що забезпечують формування складових елементів підсистем земельного устрою територіальних громад із врахуванням авторських доповнень. Зокрема, землепорядні заходи та дії, що забезпечують формування складових елементів підсистем земельного устрою, повинні бути доповнені розробленням та реалізацією: проектів землеустрою щодо створення екологічної мережі, оцінки природно-ресурсного потенціалу та його оптимізацією; проектів комплексних планів територіально-просторового планування розвитку сталого землекористування; проектів землеустрою щодо зонування земель за типами (підтипами) землекористування; проектів землеустрою щодо організації землекористування сільськогосподарських підприємств (фермерських господарств); оцінки стану ринкового обігу земельних ділянок та прав на них, стану екологізації, капіталізації та соціалізації землекористування, розмірами землекористування приватної власності.

Обґрунтовано, що комплексний план просторового розвитку території територіальної громади не може бути одночасно землепорядною і містобудівною документацією, оскільки функції двох напрямів планування різні, а сам план запропонованого законодавством змісту не вирішує проблем формування сталого (збалансованого) розвитку землекористування територіальних громад.

Показано, що система планування розвитку земельного устрою на рівні територіальних громад має цілу низку землепорядних проблем. Зокрема, це недосконале, а часом колізійне, законодавчо-нормативне забезпечення, не врахування важливості формування екологічної мережі як екологічного каркасу системи сталого землекористування, не врахування природно-ресурсного та земельно-ресурсного потенціалів при зміні меж (укрупненні районів та об'єднанні територіальних громад) адміністративно-територіальних утворень, відсутності системного підходу до формування інституційної структури землепорядних заходів та дії, що забезпечують проектування складових елементів підсистем земельного устрою територіальних громад. Крім того, комплексний план просторового розвитку території територіальної громади не може бути одночасно землепорядною документацією, оскільки він не вирішує проблем формування земельного устрою а відповідно і сталого (збалансованого) розвитку землекористування територіальних громад. Для удосконалення інституційної структури землепорядних заходів та дій, що забезпечують формування складових елементів підсистем земельного устрою, запропоновано внести зміни і доповнення до законів України щодо нових видів документації із землеустрою та змінити концепцію розроблення і реалізації комплексного плану територіально-просторового планування розвитку землекористування територіальних громад.

Since one of the key goals of the reform of local self-government and territorial organization of power on the basis of decentralization was to ensure the proper financial capacity of territorial communities, territorial and spatial planning of land use development are important tools for substantiating the size of both districts and territorial communities. In order to ensure the financial capacity and sustainable development of the territory of the territorial community while observing the balance of state, public and private interests, the comprehensive plan envisages the development of the territory as a whole, both outside the boundaries of settlements and within them, and therefore the planning decisions of the comprehensive plan contain prospects for the use of the entire territory territorial community. According to Article 45-1 of the Law of Ukraine "On Land Organization", the Comprehensive Plan for Spatial Development of the Territory of the Territorial Community is both land management documentation and urban planning documentation at the local level. In addition to the information provided by the Law of Ukraine "On the Regulation of Urban Planning", according to Article 16-1, it includes project decisions of the comprehensive plan, in particular: boundaries and legal regimes of all regime-forming objects and all land use restrictions (including land use restrictions in the field of construction), established before or during the development of the comprehensive plan project (including the boundaries and legal regimes of the territories and objects of the nature reserve fund and other nature conservation purposes, lands for health, recreational, historical and cultural, forestry purposes, water lands fund, coastal protection strips, water protection zones, beach zones, other protection zones).

One of the sections of the comprehensive plan for the spatial development of the territory of the territorial community is a comprehensive assessment, which allows to assess the current state and trends of prospective use of available resources, creates a basis for timely identification of desirable and undesirable changes in the community, as well as for making informed decisions regarding the development of land use in the territory. A comprehensive assessment should identify key issues and allow conclusions to be drawn regarding the future development of the territory of the territorial community, which are necessary for the further steps of spatial planning for the development of sustainable land use and land management.

The institutional structure of land organization measures and actions that ensure the formation of constituent elements of land organization subsystems of territorial communities, taking into account author's additions, is given. In particular, land management measures and actions that ensure the formation of constituent elements of land management subsystems should be complemented by the development and implementation of: land organization projects regarding the creation of an ecological network, assessment of natural resource potential and its optimization; projects of comprehensive plans of territorial and spatial planning for the development of sustainable land use; land organization projects regarding land zoning by types (subtypes) of land use; land organization projects regarding the organization of land use of agricultural enterprises (farms); assessment of the state of market circulation of land plots and the rights to them, the state of greening, capitalization and socialization of land use, the size of land use of private property.

It is substantiated that the comprehensive spatial development plan of the territory of the territorial community cannot be both land organization and urban planning documentation, since the functions of the two areas of planning are different, and the content of the plan proposed by the legislation itself does not solve the problems of the formation of sustainable (balanced) land use development of territorial communities.

It is shown that the system of land development planning at the level of territorial communities has a number of land management problems. In particular, this is an imperfect, and sometimes conflicting, legislative and regulatory provision, not taking into account the importance of the formation of an ecological network as an ecological framework of the system of sustainable land use, not taking into account the natural resource and land resource potential when changing borders (consolidation of districts and unification of territorial communities) administrative-territorial formations, the lack of a systematic approach to the formation of the institutional structure of land organization measures and actions that ensure the design of the constituent elements of the subsystems of the land system of territorial communities. In addition, the comprehensive plan for the spatial development of the territory of the territorial community cannot be land organization documentation at the same time, since it does not solve the problems of the formation of the land system and, accordingly, the sustainable (balanced) development of land use of territorial communities. In order to

improve the institutional structure of land organization measures and actions that ensure the formation of the constituent elements of land organization subsystems, it is proposed to introduce changes and additions to the laws of Ukraine regarding new types of land organization documentation and to change the concept of developing and implementing a comprehensive plan of territorial and spatial planning for the development of land use of territorial communities.

Ключові слова: земельний устрій, територіальні громади, землеустрій, комплексні плани територіально-просторового планування.

Key words: land system, territorial communities, land organization, complex plans of territorial and spatial planning.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

В процесі формування територіально-адміністративної складової моделі земельного устрою, не доцільно в її основу брати, наприклад, новоутворені райони Київської області та сформовані території громад, оскільки природно-ресурсна і підсистема земельного устрою є базовими для побудови територіальної системи організації суспільства на будь якій території. Крім того, при реформуванні адміністративних районів та територіальних громад не враховувався природно-ресурсний і особливо у київській області земельно-ресурсний потенціал, який займає 93,5 відсотка. Враховуючи, що земля, згідно Конституції України, є матеріальною основою розвитку територіальних громад, а згідно Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [1] метою "є визначення напрямів, механізмів і строків формування ефективного місцевого самоврядування та територіальної організації влади для створення і підтримки повноцінного життєвого середовища для громадян, ..., задоволення інтересів громадян в усіх сферах життєдіяльності на відповідній території, узгодження інтересів держави та територіальних громад", підвищення їх спроможності вимагає наукового обґрунтування розмірів території громад. Крім того, як вважає дослідник соціального капіталу Р. Патнем, збільшення територіальних розмірів може негативно позначатися на політичній участі [2].

Оскільки, однією з ключових цілей реформи місцевого самоврядування й територіальної організації влади на засадах децентралізації стало забезпечення належної фінансової спроможності територіальних громад, то важливими інструментами обґрунтування розмірів як районів так територіальних громад є територіально-просторове планування розвитку землекористування.

У зв'язку з цим обґрунтування землевпорядних проблем розвитку земельного устрою

на рівні територіальних громад та управління комплексним розвитком їх землекористування на основі обґрунтування його концептуального базису, є актуальною науковою проблемою, вирішення якої може забезпечити реалізацію стратегічно важливого соціально-економічного завдання розвитку сільських територій

МЕТА ДОСЛІДЖЕННЯ

Метою статті є дослідження структури інституціонального середовища функціонування земельного устрою сільських територій як системи для його моделювання на різних ієрархічних рівнях.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ ДОСЛІДЖЕННЯ

У територіально-просторовому плануванні необхідним є використання "place-based approach" — підходу до управління розвитком територій на основі їх місцевих особливостей, а також знань і переваг людей, що живуть на даній території. Це пояснюється тим, що практика планування повинна розумітися в рамках конкретного контексту, в якому вона відбувається, оскільки кожна система є унікальною, і не існує підходу, відповідного усім. Крім того, обмін досвідом та розгляд тематичних досліджень надзвичайно складні без детального розуміння системи планування, як в розвинутих країнах, так і в Україні. Приклади кращих практик використовуються на різних рівнях планування, в різних галузях з тим, щоб охопити різні сфери відповідної діяльності.

У Європі була запропонована типологія, за якою поділяються країни-члени ЄС (на той час 15 країн) на 4 групи, чийх культури та традиції щодо планування були сталі, зокрема: 1-ша — з традиціями урбанізму; 2-га — управління землекористуванням; 3-тя — регіонально-економічний підхід; 4-та — всеосяжний комплексний підхід. Їх короткі характеристики представлені в табл. 1 членах [3].

Таблиця 1. Критерії класифікації систем територіально-просторового планування країн-членів ЄС

<i>Традиції урбанізму</i>	<i>Управління землекористуванням</i>
<ul style="list-style-type: none"> ◆ Територіально-просторове планування в основному стосується архітектури, містобудування, міського дизайну і контролю будівництва ◆ Територіально-просторове планування регулює розвиток землекористування і територій через жорстке зонування, норми і правила <p><i>Країни – представники: середземноморські країни – члени ЄС</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Територіально-просторове планування контролює зміни в землекористуванні і зонуванні ❖ Місцеві органи проводять більшу частину роботи з планування, але центральний уряд має суттєвий вплив через систему нагляду або встановлення політичних цілей <p><i>Країни – представники: Великобританія</i></p>
<i>Регіональний економічний підхід</i>	<i>Комплексний всеосяжний підхід</i>
<ul style="list-style-type: none"> ▶ Територіально-просторове планування тісно пов'язане з досягненням соціально-економічних цілей, зокрема, скорочення регіональних відмінностей ▶ Питання територіально-просторового планування інтегровані в політику регіонального розвитку ▶ Просторова політика не охоплює всю територію, концентрується на проблемних територіях ▶ Територіально-просторове планування використовується у випадках соціально небажаного розвитку ▶ Центральний уряд відіграє важливу роль в управлінні розвитком територій і виділенні інвестицій <p><i>Країни – представники: Франція і в меншому ступені Португалія</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> ⊕ Територіально-просторове планування як управління структурою: територіально-просторове планування здійснюється через сувору систематичну і формальну ієрархію планів від національного до місцевого рівня ⊕ Більший акцент на територіально-просторове планування ніж на економічний розвиток ⊕ Планування окремо від інших галузевих політик та здійснює координацію політик, що мають територіальний ефект ⊕ Територіально-просторове планування визначає керівні принципи, які допомагають уникнути небажаного просторового розвитку усій країні ⊕ Відповідальність за планування або розділена між місцевою владою і центральним урядом або сконцентрована на регіональному рівні в країнах з федеративним устроєм ⊕ Значні інвестиції направляються на реалізацію планів територіально-просторового планування <p><i>Країни – представники: Німеччина, Нідерланди, Австрія, країни північної Європи</i></p>

Джерело: [4].

Ці традиції були розроблені як "ідеальні типи", щодо яких порівнюється реальний стан справ з планування в державах. Звичайно, європейські системи територіально-просторового планування не можна сприймати як статичні та набори формальних правил і принципів прийнятих дій. Навпаки, вони можуть пристосовуватися, підлаштовуватися і бути динамічними конструкціями [5]. Тому відзначимо два основних підходи щодо розуміння систем територіального планування:

— перший, системи в принципі адаптовані і можуть реагувати на зовнішні проблеми;

— другий, правова і адміністративна структура не повністю визначають планувальну діяльність, а лише встановлюють межі, в яких може відбуватися практика планування.

В процесі еволюції підходів до управління розвитком землекористування та територій відбувається зближення основ структурування культури і стилю планування. Оскільки чітких меж між групами в класифікації немає, то з часом відбувається перехід країн з однієї групи в іншу, що і сталося в дійсності. Це наочно ілюструється в країнах ЄС де з 1990-і по 2000-і рр. відбулися суттєві зміни в традиціях

територіально-просторового планування. Так, системи територіально-просторового планування землекористування і територій таких країн як Швеція, Німеччина, Нідерланди і Фінляндія — відносяться до комплексного всеосяжного підходу, який зараз вважається найбільш просунутим і бажаним [4], Великобританія, Австрія — до — підходу управління землекористуванням. На жаль Україна залишається в системі територіально-просторового планування, що відноситься до традицій урбанізму.

В наукових працях "Територіально-просторове планування: базові засади теорії, методології, практики" [4], "Територіально-просторове планування використання земель в Україні: понятійний базис в контексті безпеки життєдіяльності людей" [6], "Законодавчо-нормативне запровадження зонування земель за типами (підтипами) землекористування в заміні чинних категорій земель" [7], "Стан та проблеми розроблення комплексних планів просторового розвитку землекористування території територіальних громад" [8], "Інформаційні проблеми розроблення комплексних планів просторового розвитку територій територіальних

громад" [9] відзначаються проблеми врегулювання розроблення комплексних планів просторового розвитку території громади з точки зору формування сталого (збалансованого) землекористування в процесі землевпорядного територіального планування.

Для забезпечення фінансової спроможності та сталого розвитку території територіальної громади з дотриманням балансу державних, громадських та приватних інтересів комплексним планом передбачається розвиток території в цілому, як за межами населених пунктів, так і в межах них, а отже планувальні рішення комплексного плану містять перспективи використання всієї території територіальної громади. Згідно статті 45-1 закону України "Про землеустрій" [10] Комплексний план просторового розвитку території територіальної громади є одночасно документацією із землеустрою та містобудівною документацією на місцевому рівні. Він крім відомостей, передбачених Законом України "Про регулювання містобудівної діяльності" [11], згідно статті 16-1 включає проектні рішення комплексного плану, зокрема: межі та правові режими всіх режимоутворюючих об'єктів та всіх обмежень у використанні земель (у тому числі обмежень у використанні земель у сфері забудови), встановлених до або під час розроблення проекту комплексного плану (у тому числі межі та правові режими територій і об'єктів природно-заповідного фонду та іншого природоохоронного призначення, оздоровчого, рекреаційного, історико-культурного, лісгосподарського призначення, земель водного фонду, прибережних захисних смуг, водоохоронних зон, пляжних зон, інших охоронних зон).

Одним із розділів комплексного плану просторового розвитку території територіальної громади є комплексна оцінка, яка дозволяє оцінити сучасний стан та тенденції перспективного використання наявних ресурсів, створює основу для своєчасного виявлення бажаних і небажаних змін у громаді, а також для прийняття обґрунтованих рішень щодо розвитку землекористування території. Комплексна оцінка повинна визначати ключові проблеми та дозволяти зробити висновки щодо майбутнього розвитку території територіальної громади, які необхідні для подальших кроків просторового планування розвитку сталого землекористування.

Головними завданнями комплексної оцінки розвитку території та сталого землекористування громади вважається:

а) оцінка наявних ресурсів громади, особливо земельних та інших природних, та тенденції їх змін, виявити проблеми;

б) проаналізувати структуру економіки, визначити взаємозв'язки між галузями виробництва, потенціалом та перспективами розвитку території та сталого землекористування громади;

с) виявити конкурентні позиції громади, місцеву та регіональну специфіку;

д) визначити унікальні риси земельних та інших природних ресурсів, які можуть стати відносними перевагами чи загрозами.

Проте, якщо розглядати комплексну оцінку з точки зору земельного устрою, то викладений перелік завдань необхідно доповнити виходячи із складових його підсистем. Зокрема:

а) в межах природно-екологічної підсистеми повинна здійснюватися оцінка стану формування екологічної мережі як екологічного каркасу землекористування відповідної території та оцінка наявного природно-ресурсного потенціалу і його використання;

б) в межах адміністративно-територіальної підсистеми земельного устрою територіальної громади повинна здійснюватися оцінка структури громад, що ввійшли у до неї та їх населення, як людського капіталу, стан антропогенного навантаження та екологічної небезпеки землекористування, територіально-просторового розміщення землекористування типів (підтипів) землекористування з врахуванням придатності земель та цінності інших природних ресурсів і їх ефективності в контексті сталого (збалансованого) розвитку;

с) в межах власнісної підсистеми земельного устрою повинна здійснюватися оцінка структури та територіально-просторового розміщення земель за формами власності, режимоутворюючих об'єктів та їх ефективності;

д) в межах землегосподарської підсистеми земельного устрою повинна здійснюватися оцінка структури та територіально-просторового розміщення земель за формами землекористування (господарювання) і їх ефективності, стану ринкового обігу земельних ділянок та прав на них, стану екологізації, капіталізації та соціалізації землекористування, розмірами землекористування приватної власності.

Розглянемо на прикладі Білоцерківської та Узинської територіальних громад які створені в межах раніше функціонуючого Білоцерківського району (до 2020 р.) стан землевпорядкування щодо удосконалення земельного устрою.

Таблиця 2. Інституційна структура землевпорядних заходів та дій, що забезпечують формування складових елементів підсистем земельного устрою територіальних громад

№ п/п	Назва підсистем земельного устрою	Складові елементи підсистем земельного устрою	Землевпорядні заходи та дії, що забезпечують формування складових елементів підсистем земельного устрою
1	Природно-екологічна	Екомережа як екологічний каркас системи землекористування	<i>Проекти землеустрою щодо створення екологічної мережі*</i>
		Структура природно-ресурсного потенціалу	<i>Оцінка природно-ресурсного потенціалу та його оптимізація*</i>
		Структура співвідношення земель сільськогосподарського, природно-заповідного та іншого природоохоронного, оздоровчого, історико-культурного, рекреаційного призначення, а також земель лісового та водного фондів	Наявність територіальних нормативів співвідношення (станом на 2022 р. відсутні) Схеми землеустрою області та району Проекти землеустрою щодо організації і встановлення меж території природно-заповідного фонду та іншого природоохоронного призначення, оздоровчого, рекреаційного, історико-культурного, лісогосподарського призначення, земель водного фонду та водоохоронних зон
2	Адміністративно-територіальна	Формування (удосконалення в процесі зміни) меж територіальних громад	Проекти землеустрою щодо формування (зміни) меж територій територіальних громад
		Комплексні плани територіально-просторового планування розвитку сталого землекористування	<i>Проекти комплексних планів територіально-просторового планування розвитку сталого землекористування*</i>
		Зонування земель за типами (підтипами) землекористування за межами населених пунктів	<i>Проекти землеустрою щодо зонування земель за типами (підтипами) землекористування*</i>
3	Власністний	Формування (удосконалення в процесі зміни) меж населених пунктів	Проекти землеустрою щодо формування (зміни) меж територій населених пунктів
		Структура та територіально-просторове розміщення земель за формами власності	Проекти землеустрою щодо формування (розмежування) земель державної та комунальної власності
		Структура та територіально-просторове розміщення режимоутворюючих об'єктів	Проекти землеустрою щодо організації і встановлення меж територій обмежень у використанні земель та їх режимоутворюючих об'єктів
4	Землегосподарська	Структура та територіально-просторового розміщення земель за формами землекористування (господарювання)	Проекти землеустрою щодо приватизації земель державних і комунальних сільськогосподарських підприємств, установ та організацій <i>Проекти землеустрою щодо організації землекористування сільськогосподарських підприємств (фермерських господарств)*</i>
		Структура співвідношення ріллі та багаторічних насаджень, сіножатей, пасовищ, а також земель під полезахисними лісосмугами в агроландшафтах	Проекти землеустрою, що забезпечують еколого-економічне обґрунтування сівозміни та впорядкування угідь
		Структура розподілу земель за категоріями, власниками і користувачами (форма власності, вид речового права), угіддями з відображенням наявних обмежень (обтяжень).	Складання плану розподілу земель за категоріями, власниками і користувачами (форма власності, вид речового права), угіддями з відображенням наявних обмежень (обтяжень).
		Структура розподілу земель за розмірами землекористування приватної власності	<i>Оцінка стану ринкового обігу земельних ділянок та прав на них, стану екологізації, капіталізації та соціалізації землекористування, розмірами землекористування приватної власності*</i>

* Авторські пропозиції.

В табл. 2 приведено інституційну структуру землевпорядних заходів та дій, що забезпечують формування складових елементів підсистем земельного устрою територіальних громад із врахуванням авторських доповнень. Авторські доповнення впливають із аналізу та оцінки стану землевпорядного забезпечення розвитку земельного устрою на рівні терито-

ріальних громад. Зокрема, аналіз тенденцій формування землекористування складових національної екологічної мережі в межах Білоцерківського району станом на 2020 р. показав, що за період з 2001 по 2020 роки складові землекористування структурних елементів національної екологічної мережі України за даними обліку в державному земельному кадастрі зай-

має тільки 1,5% відносно рівня проектної площі, що менше на 23159 га.

Оцінка природно-ресурсного потенціалу будь якої територіальної громади, наприклад, колишнього Білоцерківського району (Білоцерківська та Узинська територіальні громади), дає можливість здійснити аналіз природно-екологічної підсистеми земельного устрою. Так, в структурі природно-ресурсного потенціалу на території Білоцерківської та Узинської територіальної громади переважають земельні ресурси (94%) загальною вартістю 39838 млн грн. Для оцінки ефективності використання потенціалу земельних ресурсів Білоцерківської територіальної громади використаємо формулу:

$$Ez\phi = НГО / Вз\phi \times 100 \quad (1),$$

де $Ez\phi$ — ефективність використання потенціалу земельних ресурсів, у відсотках;

$НГО_{тг}$ — нормативна грошова оцінка сільськогосподарських земель відповідної територіальної громади, грн;

$Вз\phi$ — вартість потенціалу земельних ресурсів відповідної територіальної громади, грн, яка складає 3683,29 млн грн для Білоцерківської та Узинської територіальної громади.

Нормативна грошова оцінка сільськогосподарських земель відповідної територіальної громади розраховується за формулою:

$$НГО_{тг} = НГО_{р} \times П_{р} + НГО_{бн} \times П_{бн} + НГО_{с} \times П_{с} + НГО_{п} \times П_{п} \quad (2),$$

де $НГО_{р}$, $НГО_{бн}$, $НГО_{с}$, $НГО_{п}$ — нормативна грошова оцінка ріллі, багаторічних насаджень, сінокосів та пасовищ на відповідній території територіальної громади, грн, яка за даними Держгеокадастру України складає для рілля — 35254.87 грн/га, для багаторічних насаджень — 76996.07 грн/га, для сінокосів — 10145.85 грн/га, для пасовищ — 7011.35 грн/га в Білоцерківсько-Миронівському природно-сільськогосподарському районі Київської області [12];

$П_{р}$, $П_{бн}$, $П_{с}$, $П_{п}$ — площа ріллі, багаторічних насаджень, сінокосів та пасовищ на відповідній території територіальної громади, га., яка за даними Київського обласного управління Держгеокадастру України в 2020 р. складала: рілля — 91725 га, багаторічні насадження — 2192 га, сінокоси — 2412 га, пасовища — 3194 га.

Відповідно, нормативна грошова оцінка сільськогосподарських земель Білоцерківської та Узинської територіальних громад складатиме:

$$НГО_{тг} = 35255 \times 91725 + 76996 \times 2192 + 10146 \times 2412 + 7011 \times 3194 = 3\,233\,764\,875 + 168\,775\,232 + 24\,472\,152 + 22\,393\,134 = 3\,449\,405\,393 \text{ грн або } 3449,40 \text{ млн грн.}$$

Використовуючи формулу 1 розрахуємо ефективність використання потенціалу земельних ресурсів:

$$Ez\phi = 3449,40 \text{ млн грн} / 3683,29 \text{ млн грн} \times 100 = 93,6\%$$

Таким чином, потенціал земельних ресурсів Білоцерківської та Узинської територіальних станом на 2020 р. використовувався тільки на 93,6%.

Третю складову елементу природно-екологічної підсистеми земельного устрою, структуру співвідношення земель сільськогосподарського, природно-заповідного та іншого природоохоронного, оздоровчого, історико-культурного, рекреаційного призначення, а також земель лісового та водного фондів, ми не зможемо проаналізувати із-за відсутності територіальних нормативів співвідношення земель різних категорій. Зазначимо, що схеми землеустрою теж не розроблялися з метою оптимізації використання земельних ресурсів.

Землевпорядні проблеми складових елементів адміністративно-територіальної підсистеми земельного устрою щодо формування (удосконалення в процесі зміни) меж територіальних громад, розроблення комплексних планів територіально-просторового планування розвитку сталого землекористування та зонування земель за типами (підтипами) землекористування за межами населених пунктів частково викладені у працях "Територіально-просторове планування: базові засади теорії, методології, практики", "Територіально-просторове планування використання земель в Україні: понятійний базис в контексті безпеки життєдіяльності людей", "Стан та проблеми розроблення комплексних планів просторового розвитку землекористування території територіальних громад", "Філософія зонування земель в Україні в контексті територіально-просторового планування землекористування територіальних громад", "Законодавчо-нормативне запровадження зонування земель за типами (підтипами) землекористування в заміських категорій земель" [4; 6—8; 12].

Розглянемо основні висновки, що сформульовані у вказаних працях у контексті землевпорядних проблем.

Монографія "Територіально-просторове планування: базові засади теорії, методології, практики" [4]:

1) Комплексний план просторового розвитку території територіальної громади, із запропонованим змістом в законі України "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо планування використання земель" в основному направлений на вирішення містобу-

дівних потреб, а питання територіально-просторового розвитку землекористування вирішує тільки частково. Так зокрема, не вирішуються питання відносин власності на землю та інші природні ресурси, екологічної раціональності землекористування, формування його інвестиційної привабливості та капіталізації залежно від придатності земель і цінності інших природних ресурсів.

2) З'ясовано, що в Німеччині вартість землекористування із врахуванням фактору територіально-просторового планування складає біля 500 €/м² а в Україні тільки 16 €/м², більш як в 31 раз менша. Однією із причин низької капіталізації землекористування в Україні, крім низької доданої вартості, є відсутність територіального просторового планування розвитку землекористування.

3) Запропонована логічно-змістовна модель методології інституціонального розвитку територіально-просторового планування землекористування передбачає, що методологія планування в Україні повинна базуватися на такій послідовності планувальних документів для об'єднаних територіальних громад (ОТГ): місцеві програми використання і охорони земель ОТГ, проекти землеустрою щодо зонування земель за типами (підтипами) землекористування ОТГ, дані якого є базовою основою заходів Комплексного плану територіально-просторового розвитку землекористування ОТГ за межами населених пунктів, проекти землеустрою щодо створення нових та впорядкування існуючих землеволодінь і землекористувань сільгосппідприємств, природно-заповідного фонду, рекреаційної діяльності і т.п., проекти землеустрою, що забезпечують еколого-економічне обґрунтування сівозміни та впорядкування угідь, плани земельно-господарського устрою населеного пункту. Ключовим положенням у цій моделі є відмовлення від інституції Генеральних планів сільських населених пунктів та Схем планування територій ОТГ як не ринкової містобудівної документації.

4) Зонування земель за типами землекористування це землевпорядно-правові дії щодо розподілу земель (в межах територій рад або об'єднаних територіальних громад) на типи та підтипи землекористування в залежності від еколого-економічної придатності земельних угідь, цінності інших природних ресурсів — за межами населених пунктів та містобудівної і природно-ресурсної цінності земель і інших природних ресурсів — в межах населених пунктів.

5) Встановлено, що більшість планувальних рішень не є предметом Комплексного плану

просторового розвитку території територіальної громади, із-за великої деталізації для масштабу (1:25000) в якому розробляється такий планувальний документ та особливо із-за відсутності планувальних рішень щодо зонування земель за типами (підтипами) землекористування, яке за межами населених пунктів є базовою основою інформації щодо територіальних обмежень у використанні земель та інших природних ресурсів та регулювання земельних відносин.

6) Обґрунтовано, що стратегічними напрямками територіально-просторового планування розвитку екологічно раціонального землекористування в Україні є: запровадження функціональних територій розвитку землекористування; формування стійкості землекористування до зовнішніх впливів; сільськогосподарська діяльність, направлена на екологізацію та капіталізацію землекористування; регулювання меж між міськими і сільськими територіями.

Стаття "Територіально-просторове планування використання земель в Україні: понятійний базис в контексті безпеки життєдіяльності людей" [6]:

1) Розуміння того, що кількість земельних ресурсів, наявних в нашому розпорядженні, обмежена, а також визнання їх важливості для нашого виживання і підвищення обізнаності про темпи, з якими ми їх виснажуємо і знищуємо, сформувало абсолютно нову парадигму в публічному дискурсі. Збільшення кількості питань, пов'язаних з екологією і стійкістю природних систем та їх компонентів, пов'язане з безпекою життєдіяльності людей. Зміна клімату стало основною рушійною силою, яка впливає (і підпадає під вплив) на використання земельних ресурсів та управління землекористуванням, роблячи його зв'язок з усіма аспектами безпеки людства ще міцнішою.

2) Планування землекористування — це не просто оцінка землі, яка може бути дуже привабливою для міських забудовників і шкідлива для сільського господарства, а й класифікація продуктивності землі та цінності інших природних ресурсів. Територіально-просторове планування в Україні є функцією державного сектора, покликаної вплинути на майбутній розподіл діяльності на відповідних територіях залежно від наявності земельних та інших природних і людських ресурсів. Воно покликане забезпечити більш раціональну територіальну організацію використання земель і зв'язок між видами землекористування, збалансованість потреб розвитку і необхідності охорони навколишнього середовища та досягнення соціаль-

них та економічних цілей. Територіально-просторове планування землекористування охоплює всі потенційні види використання земель, включаючи землі, придатні для сільського та лісового господарства, урбанізації, природно-заповідний фонд, рекреаційне землекористування тощо. Воно виконує функцію регулювання земельних та екологічних відносин і функцію розвитку землекористування. Як регулюючий механізм (на місцевому, регіональному та/або національному рівнях) визначає дозвіл на здійснення тієї чи іншої діяльності на землі; як механізм розвитку — розробляє інструменти розвитку землекористування для надання послуг та створення інфраструктури, визначення напрямку розвитку сільських та міських районів, збереження земельних та інших природних ресурсів, створення інвестиційних стимулів та забезпечує безпеку життєдіяльності. Запропоновано логічно-змістовну модель територіально-просторового планування розвитку землекористування ОТГ в інтеграції із містобудівним плануванням. Вказана модель передбачає обов'язковість зонування земель за типами (підтипами) землекористування, що базується на придатності земель та цінності інших природних ресурсів.

Стаття "Стан та проблеми розроблення комплексних планів просторового розвитку землекористування території територіальних громад" [8]:

1) Розроблення пілотного проекту "Комплексного плану просторового розвитку території" Пісочинської територіальної громади показало, що не врахування вимог земельного законодавства у контексті формування сталого (збалансованого) землекористування, не покращує екологічну стабільність та капіталізацію землекористування, як складових його сталості. Запропоновано здійснити зміни та доповнення до законодавства України щодо зонування земель за межами населених пунктів, яке суттєво відрізняється від містобудівного, особливо категорій земель сільськогосподарського, природно-заповідного і природоохоронного призначення та земель оборони. Так, виділити функціональні зони із режимом використання і охорони земель сільськогосподарського призначення, який пов'язаний з глобальними процесами зміни клімату та опустелюванням і характеризується територіальними зонами різних типів (підтипів) землекористування. Зокрема, ця категорія земель повинна включати підтипи: польовий, ґрунтозахисний, садовий, виноградний, ягідний, сіно-косо-пасовищний, спеціальний, змішаний, на-

уково-дослідний, присадибний, сільськогосподарський нетрадиційний (органічне землеробство, вирощування нішових культур тощо). Землі природно-заповідного і природоохоронного призначення, згідно переліку територіальних зон (груп об'єктів Державного земельного кадастру) повинні включати зони ключових, сполучних, буферних та відновлюваних територій екомережі, які в свою чергу поділяються на підтипи: природно-заповідний, садово-заповідний, рекреаційний, науково-дослідний; природно-ресурсно-охоронний, біотично-охоронний, санітарно охоронний, науково-охоронний. Категорія земель оборони повинна включати типи: обороно-безпековий, прикордонний, внутрішньо-безпековий та підтипи: землекористування із незначним ступенем еколого-економічного ризику; землекористування із значним ступенем еколого-економічного ризику; землекористування із підвищеним ступенем еколого-економічного ризику; землекористування із катастрофічним ступенем еколого-економічного ризику. І так далі по інших категоріях земель. Удосконалення складових, структури і змісту комплексного плану просторового розвитку землекористування територій територіальних громад із врахуванням європейського досвіду дозволить зменшити вартість його розробки мінімум на половину. Це особливо важливо враховуючи, що на 2022 рік у держбюджеті закладено 187,7 млн грн субвенцій.

Стаття "Філософія зонування земель в Україні в контексті територіально-просторового планування землекористування територіальних громад" [12]:

1) Обґрунтовано, що землевпорядне зонування земель включає такі види: територіальне зонування земель, функціональне зонування земель, містобудівне зонування територій, земельно-оціночне зонування територій населених пунктів, кадастрове зонування земель, природоохоронне функціональне зонування територій. Територіальне зонування земель за типами (підтипами) землекористування включає окремі елементи містобудівного та природоохоронного функціонального зонування територій. Його складовими є дозволене використання земель, екологічне зонування землекористування, ерозійне зонування земель та ін.

2) Обґрунтовано, що в системі природокористування ключове місце займає система землекористування, оскільки вона є просторовим базисом розвитку інших галузей природокористування. Підсистема землекористування має ув'язуватися з іншими підсистемами (лісокористування, водокористування, надрокористування, корис-

тування тваринним світом) і лише їх спільний гармонічний розвиток дозволить створити систему природокористування, що відповідає принципу сталого розвитку. Запропонована схема взаємозв'язку різних підсистем системи природокористування в якій система землекористування як ядро системи природокористування вимагає найбільшої уваги, оскільки вона: має найбільше конфліктних інтересів; надає прямий вплив на всі інші підсистеми; має розвинену систему обліку та контролю з боку землеустрою та державного земельного кадастру.

3) Запропоновано схему аналізу існуючої системи землекористування, основними елементами якої є: "Використання і охорона земель та інших природних ресурсів", "Оцінка результатів землекористування", "Перерозподіл земельних ділянок та прав на них". Для формування сталого (збалансованого) розвитку територіальних громад запропоновано доповнити систему землекористування елементом "Планування режиму землекористування", що є державним механізмом регулювання системи землекористування, надавши йому еколого-соціально-економічне орієнтування.

Таким чином, комплексний план просторового розвитку території територіальної громади не може бути одночасно землевпорядною документацією, оскільки він не вирішує проблем формування сталого (збалансованого) розвитку землекористування територіальних громад.

ВИСНОВКИ

Система планування розвитку земельного устрою на рівні територіальних громад має цілу низку землевпорядних проблем. Зокрема, це недосконале, а часом колізійне, законодавчо-нормативне забезпечення, не врахування важливості формування екологічної мережі як екологічного каркасу системи сталого землекористування, не врахування природно-ресурсного та земельно-ресурсного потенціалів при зміні меж (укрупненні районів та об'єднанні територіальних громад) адміністративно-територіальних утворень, відсутності системного підходу до формування інституційної структури землевпорядних заходів та дії, що забезпечують проектування складових елементів підсистем земельного устрою територіальних громад. Крім того, комплексний план просторового розвитку території територіальної громади не може бути одночасно землевпорядною документацією, оскільки він не вирішує проблем формування земельного устрою а відповідно і сталого (збалансованого) розвитку землекористування територіальних громад.

Література:

1. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р. Електронний ресурс: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80#Text>
2. Putnam, R. D. (2000). *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*. New York: Simon&Schuster.
3. Nadin V., Stead D. Opening up the compendium: An evaluation of international comparative planning research methodologies // *European Planning Studies*. — 2013. — Т. 21. — № 10. — С. 1542—1561.
4. Третяк А. М. Територіально-просторове планування: базові засади теорії, методології, практики: монографія / А.М. Третяк, В.М. Третяк, Т.М. Прядка; Н.А. Третяк, [за заг. ред. А.М. Третяка]. — Біла Церква: "ТОВ "Білоцерківдрук", 2021. 142 с.
5. Reimer M., Getimis P., Blotvogel H. *Spatial Planning Systems and Practices in Europe: A Comparative Perspective on Continuity and Changes*. Routledge, 2014. — 310 с.
6. Третяк А. М., Третяк В. М., Прядка Т. М., Скляр Ю. Л., Капінос Н. О. Територіально-просторове планування використання земель в Україні: понятійний базис у контексті безпеки життєдіяльності людей. *Агросвіт*. 2021. № 15. С. 3—13. DOI: 10.32702/2306-6792.2021.15.3
7. Третяк А., Третяк В., Прядка Т. Законодавчо-нормативне запровадження зонування земель за типами (підтипами) землекористування в заміні чинних категорій земель. *Землевпорядний вісник*. 2021. № 2. С. 16—20.
8. 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.
9. Третяк А.М., Третяк В.М., Лобуцько Ю.В. Інформаційні проблеми розроблення комплексних планів просторового розвитку територій територіальних громад. *Міжнародний науковий журнал "Грааль науки"* |№ 9 (жовтень, 2021). За матеріалами II Міжнародної науково-практичної конференції "Globalization of scientific knowledge: international cooperation and integration of sciences", С. 33—41.
10. Про землеустрій: Закон України від 22 травня 2003 року № 858-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/858-15#Text>
11. Закон України "Про регулювання містобудівної діяльності". URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3038-17#Text>

12. Третяк А. М., Третяк В. М., Прядка Т. М., Гунько Л. А., Капінос Н. О. Філософія зонування земель в Україні в контексті територіально-просторового планування землекористування територіальних громад. Економіка та держава. 2022. № 4. С. 13-19. DOI: 10.32702/2306-6806.2022.4.13

References:

1. Cabinet of Ministers of Ukraine (2014), "The concept of reforming local self-government and territorial organization of power in Ukraine", available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80#Text> (Accessed 01 April 2014).

2. Putnam, R. D. (2000), *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*, Simon&Schuster, New York, USA.

3. Nadin, V. and Stead, D. (2013), "Opening up the compendium: An evaluation of international comparative planning research methodologies", *European Planning Studies*, vol. 21, no. 10, pp. 1542—1561.

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

5. Reimer, M., Getimis, P. and Blotevogel, H. (2014), *Spatial Planning Systems and Practices in Europe: A Comparative Perspective on Continuity and Changes*, Routledge, Abingdon, UK.

6. Tretiak, A., Tretiak, V., Priadka, T., Skliar, Yu. and Kapinos, N. (2021), "Territorial-spatial planning of land use in Ukraine: conceptual basis in the context of vital activity security", *Agrosvit*, vol. 15, pp. 3—13. DOI: 10.32702/2306-6792.2021.15.3

7. Tretiak, A. Tretiak, V. and Pryadka, T. (2021), "Legislative and normative introduction of land zoning by types (subtypes) of land use in replacement of existing land categories", *Land Management Bulletin*, vol. 2, pp. 16—20.

8. Tretiak, A. Tretiak, V. Pryadka, T. Tretiak, R. and Komarova, N. (2022) "The state and problems of developing comprehensive plans for the spatial development of land use in the territory of territorial communities", *Land management, cadastre and land monitoring*, vol. 1, pp. 57—68.

9. Tretiak A.M., Tretiak V.M. and Lobunko Yu.V. (2021) "Informational problems of developing comprehensive plans for the spatial development of territories of territorial communities", *International scientific journal "The Grail of Science"*, vol. 9, II Mizhnarodna naukovo-praktychna konferentsiia [Globalization of scientific know-

ledge: international cooperation and integration of sciences], pp. 33—41.

10. 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 20 Nov 2021).

11. The Verkhovna Rada of Ukraine (2011), *Law of Ukraine "On regulation of urban planning activities"*, available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3038&17#Text> (Accessed 20 May 2020).

12. Tretiak, A., Tretiak, V., Priadka, T., Hunko, L. and Kapinos, N. (2022), "Philosophy of land zoning in Ukraine in the context of territorial-spatial planning of land use of territorial communities", *Ekonomika ta derzhava*, vol. 4, pp. 13—19. DOI: 10.32702/2306-6806.2022.4.13

Стаття надійшла до редакції 12.09.2022 р.

Журнал включено до переліку наукових фахових видань України (Категорія «Б») з

ЕКОНОМІЧНИХ НАУК та ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

(Наказ Міністерства освіти і науки України № 886 від 02.07.2020)

Спеціальності - 051, 071, 072, 073, 075, 076, 281, 292