

DOI: 10.32347/2786-7269.2022.2.258-264

УДК 332.54

д.т.н., професор **Петраковська О.С.**,
petrakovska.os@knuba.edu.ua, ORCID: 0000-0002-9437-9730, H-index – 5,к.т.н., доцент **Михальова М.Ю.**,
mykhalova.myu@knuba.edu.ua, ORCID: 0000-0002-2242-5507,
Київський національний університет будівництва і архітектури

УПРАВЛІННЯ І АДМІНІСТРУВАННЯ ЗЕМЕЛЬНИМИ РЕСУРСАМИ

Кожна наука має базуватися на впорядкованій термінології. В процесі управління земельними ресурсами приймаються міждисциплінарні рішення в яких залучені фахівці різних галузей: юристи, соціологи, економісти, екологи, геодезисти, фахівці з просторового планування та інформаційних технологій тощо. За таких умов особливо важливо мати чітке визначення термінів, щоб уникнути певних непорозумінь. До того ж євроінтеграційний напрямок розвитку України вимагає адаптації термінологічного апарату до європейського наукового і професійного середовища. В статті зроблений акцент на дослідженні змістовного наповнення термінів “Land Governance”, “Land Administration” and “Land Management”, оскільки всі три визначення можна перекласти як управління земельними ресурсами.

Ключові слова: управління; земельні ресурси; адміністрування земель; землекористування

Постановка проблем.

Управління земельними ресурсами багатогранний, міждисциплінарний процес спрямований на забезпечення сталого розвитку, основними функціями якого є загальновизнані планування, організація, мотивація, контроль. При цьому основними методами управління вважаються правові, планувальні, економічні, адміністративні [6]. Останні роки все частіше визначається вагомість адміністрування різних аспектів процесу управління. Терміни управління і адміністрування використовуються в схожих підтекстах або як синоніми, хоча мають певні відмінності. Задля однозначності розуміння термінів і їх змістовного наповнення варто провести аналіз сталих практик застосування понять управління і адміністрування земельних ресурсів.

Виклад основного матеріалу. В наукових роботах українських дослідників, при вивченні різних земельних проблем і питань регулювання користування і володіння землею, використовуються терміни “землевпорядкування”, “управління землекористуванням”, “управління земельними ресурсами”, “адміністрування земель”, “земельне управління”,

тощо. При цьому, різними науковцями, вони переважно використовуються для опису однакових аспектів в системі висвітлення і визначення різних проблем. Вагомість чіткого визначення дефініцій підкреслив ще в XVI сторіччі Рене Декар: “визначаєте значення слів і Ви позбавите людство від половини його помилок”. Кожна наука має базуватися на впорядкованій термінології. З точки зору земельних питань, це набуває особливої вагомості, враховуючи їх міжгалузевість: правові, соціальні, економічні, екологічні, інформаційні, просторового планування, геодезії тощо [5]. Безумовно, запозичення наукових термінів, за своєю суттю, є звичайним явищем. З метою запобігання некоректності перекладу іншомовних термінів, що досліджуються, в статті вони використовуються на англійській мові.

Основний акцент авторами зроблений на термінах “Land Governance”, “Land Administration” and “Land Management”, тому що якщо розглядати переклади на українську мову, то всі три визначення можна перекласти як управління земельними ресурсами.

Комітет експертів ООН з управління глобальною геопросторовою інформацією (UN-GGIM) в роботі «Застосування геопросторової інформації – адміністрування та управління земельними ресурсами» в 2015 році надав стислий результат дослідження термінів “Land Governance”, “Land Administration” and “Land Management”. Комітет експертів висвітлив різницю понять на основі досліджень науковців [3]. Варто зазначити, що результати цієї роботи базувались на Директиві земельного адміністрування 1996 року (Guideline on Land Administration) і враховували наукові досягнення, соціальні, економічні і технологічні трансформації, які відбулися в останні десятиріччя.

“Land governance” визначається, як політика, процеси та інституції, за допомогою яких здійснюється управління землею, власністю та природними ресурсами.

Європейська економічна комісія ООН (UNECE) ще в 1996 році сформулювала поняття “land administration” як процес визначення, реєстрації та розповсюдження інформації про володіння, вартість і використання землі під час реалізації політики управління земельними ресурсами». Також було зазначено, що “land administration system” є базовою основою для просторового розвитку суспільства і включає реєстрацію землі, кадастрову зйомку та картографування, податковий, правовий і багатоцільовий кадастри та земельні інформаційні системи [3].

Визначення “land administration”, надане Продовольчою та сільськогосподарською організацією ООН (FAO) в 2002 році [1] і розвинуте в сумісній публікація, яка є результатом співпраці між Світовим банком і Міжнародною федерацією геодезистів [2] більш широко окреслює реалії

сучасності. FAO визначає “land administration” як спосіб застосування та введення в дію правил землекористування і включає широкий спектр систем і процесів для адміністрування: права на землю (1), регулювання використання земель (2), оцінка землі та оподаткування (3), девелопмент землі (4). Права на землю: закріплення та передача права на землю та природні ресурси. Регулювання використання земель: планування та контроль використання земель і природних ресурсів. Оцінка землі та оподаткування: збір доходів через різні форми оцінки землі та оподаткування, а також розгляд спорів щодо оцінки землі та оподаткування. Девелопмент землі: забезпечення інженерних мереж, інфраструктури та планування будівництва. В наведених публікаціях зазначено, що комплекс функцій “Land administration” є базовою складовою концепції “Land Management” і частиною інфраструктури, яка підтримує ефективний “Land Management”.

“Land Management” – це мистецтво або наука прийняття обґрунтованих рішень щодо розподілу, використання та розвитку природних і штучно створених і побудованих ресурсів землі. Він включає управління ресурсами, механізми “Land administration”, земельну політику та управління земельною інформацією. “Land Management” є діяльністю, пов’язаною із землею як ресурсом для досягнення соціального, екологічного та економічного сталого розвитку.

В питаннях управління земельними ресурсами доцільне вести мову про публічне адміністрування, як діяльності суб’єктів публічного управління, яка спрямована на реалізацію законів та інших нормативно- правових актів шляхом прийняття адміністративних рішень та надання якісних адміністративних послуг відповідно до чинного законодавства. Важливим є той факт, що вона пов’язана з вирішенням стратегічних завдань державних органів, підприємств, установ, організацій з урахуванням комплексу зовнішніх і внутрішніх факторів впливу і тенденцій розвитку в конкурентному середовищі. Одним із головних зовнішніх факторів є система земельного права, в загальній частині якої можна виділити наступні інститути правового регулювання в Україні: набуття прав власності/користування на землю; плати за землю; забудови та іншого використання земель, відтворення та охорони земель; юридичної відповідальності за порушення законодавства. Якщо порівнювати складові адміністрування земельних ресурсів з зазначеними в європейських директивах і публікаціях, то очевидно що вони кореспондуються. Юридична відповідальність і вирішення спорів є складовою кожної окремої крупі в європейських пропозиціях, в той час як в Україні поки що цей інститут доцільно виділити в самостійний. Аналогічна ситуація відбувається в питаннях відтворення та охорони земель. Якщо брати до уваги події, які відбуваються в Україні з 24

лютого 2022 року, то цей правовий інститут і його адміністрування буде відокремлений в самостійний.

Зміст словосполучень «land administration» та «land management» досліджений В.Д.Шипуліним, з урахуванням змістовного значення термінів «управління», «адміністрування», «менеджмент», які визначені авторитетними словниками. Виходячи із досліджень автора можна зробити висновок, що управління спрямоване забезпечення якогось руху чи діяльності в цілому, а адміністрування на керування шляхом видання наказів [7].

В великій українській енциклопедії зазначено що, у широкому значенні, адміністрування це не тільки професійна діяльність чиновників, а й уся система адміністративних інститутів з достатньо суворою ієрархією [4].

Як зазначено раніше основними методами управління земельними ресурсами є: правові, методи просторового планування, економічні і адміністративні. Правові методи створюють сукупність обов'язкових юридичних принципів, норм і правил, визначених як таких, що охороняються державою. Методи просторового планування спрямовані на прогнозування економічного і соціального розвитку країни та окремих територій, визначення комплексу практичних заходів щодо його впровадження. Завдяки їм створюють різнобічний планувальний базис для прийняття обґрунтованих рішень щодо використання територій. Економічні методи будь-якого процесу управління спрямовані на заохочення певних видів діяльності шляхом стимулювання за рахунок фінансового впливу. Фактично адміністративні методи, які є організаційно-розпорядчими і ґрунтуються на організаційних та узгоджувально-розпорядчих засадах, забезпечують впровадження правових, планувальних та економічних методів і контроль за їх виконанням і запроваджуються шляхом здійснення різними органами виконавчої влади і місцевого самоврядування делегованих їм повноважень [6].

Делеговані законодавством повноваження в сфері адміністрування трансформуються в залежності від розвитку суспільства та змін і коригування стратегій країн і регіонів. У сучасних умовах ключову роль у публічному адмініструванні земельних відносин в Україні починають відігравати саме органи місцевого самоврядування, зокрема сільські, селищні, міські ради, яким відповідно до нововведень законодавства надані повноваженнями щодо розпорядження землями територіальних громад, передачі у власність та надання у користування земельних ділянок із земель комунальної власності, здійснення контролю за використанням та охороною земель комунальної власності, додержанням земельного та екологічного законодавства. Основними напрямками удосконалення системи адміністрування в сфері управління земельними ресурсами варто визначити: відкриття ринку сільськогосподарських

земель (з урахуванням необхідності проведення референдуму), передача частини повноважень від органів державної влади до органів місцевого самоврядування, перерозподіл і корегування повноважень містобудівної і землевпорядної діяльності, створення, функціонування та розвиток національної інфраструктури геопросторових даних, відкрита інформатизація всіх зацікавлених учасників в рішеннях щодо управління земельними ресурсами, корегування дозвільної системи в питаннях забудови та іншого використання земель, удосконалення системи реєстрації та обліку земель тощо.

Враховуючи вищенаведене, “land administration system” забезпечує країну основою для реалізації земельної політики та стратегій управління земельними ресурсами для підтримки сталого розвитку і є складовою загальної системи управління в сфері земельних ресурсів.

Висновки. Поняття “Land Governance”, “Land Administration” і “Land Management” не можуть розглядатися як синоніми. Кожне має свої завдання, функції і сфери застосування. “Land governance” це сукупність і взаємодія стратегій, процесів та інституцій, за допомогою яких здійснюється управління землею, власністю та природними ресурсами. “Land Management” є діяльністю, пов’язаною із землею як ресурсом для досягнення соціального, екологічного та економічного сталого розвитку. “Land administration” є базовою складовою концепції “Land Management” і частиною інфраструктури, яка забезпечує його ефективність.

Список використаних джерел

1. Land tenure and rural development. FAO Land Tenure Studies No. 3, 2002, pg. 14 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.fao.org/3/y4307e/y4307e.pdf>
2. Stig Enemark, Keith Clifford Bell, Christiaan Lemmen, Robin McLaren. Fit-For-Purpose Land Administration. The World Bank and the International Federation of Surveyors (FIG) 2014, 40 p. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.fig.net/resources/publications/figpub/pub60/Figpub60.pdf>
3. The Application of Geospatial Information – Land Administration and Management. UN-GGIM Version 3.1, 13 July 2015. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://ggim.un.org/meetings/GGIM-committee/documents/GGIM5/land%20admin%20and%20mngnt%20background%20paper%203.2%20final.pdf>
4. Велика українська енциклопедія. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://vue.gov.ua/%D0%90%D0%B4%D0%BC%D1%96%D0%BD%D1%96%D1%81%D1%82%D1%80%D1%83%D0%B2%D0%B0%D0%BD%D0%BD%D1%8F>

5. Петраковська О.С. Проблеми термінології в області нерухомості. "Містобудування та територіальне планування", вип. №9. – К.: КНУБА, 2001. - С. 176-186.
6. Петраковська О.С., Тацій Ю.О. Девелопмент нерухомості та сталий розвиток міст. – К.: Видавничий дім «Кий», 2015. – 504 стор.
7. Шипулін В.Д. Система земельного адміністрування: основи сучасної теорії : навч. посібник / В.Д. Шипулін ; Харків. нац. ун-т міськ. госп-ва ім. О.М. Бекетова. – Харків : ХНУМГ ім. О.М. Бекетова, 2016. – 220 с.
8. Про національну інфраструктуру геопросторових даних. Закон України № 554-ІХ від 13.04.2020. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/554-20#Text>
9. Про регулювання містобудівної діяльності. Закон України 3038-VI в редакції 27.10.2022 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3038-17#Text>

Doctor of Science, professor **Petrakovska Olga**,
PhD, associate professor **Mykhalova Mariia**,
Kyiv National University of Construction and Architecture

MANAGEMENT AND ADMINISTRATION OF LAND RESOURCES

Every science must be based on an ordered terminology. In the process of managing land resources, interdisciplinary decisions are made in which specialists from various fields are involved: lawyers, sociologists, economists, ecologists, surveyors, specialists in spatial planning and information technologies, etc. Under such conditions, it is especially important to have a clear definition of terms to avoid certain misunderstandings. In addition, the European integration direction of the development of Ukraine requires the adaptation of the terminological apparatus to the European scientific and professional environment. The article focuses on the study of the content of the terms "Land Governance", "Land Administration" and "Land Management", since all three definitions can be translated as land resource management. The main methods of land management are: legal, methods of spatial planning, economic and administrative. The terms "Land Governance", "Land Administration" and "Land Management" cannot be considered synonymous. Each has its own tasks, functions and fields of application. "Land governance" is a set and interaction of strategies, processes and institutions through which land, property and natural resources are managed. "Land Management" is an activity related to land as a resource for achieving social, ecological and economic sustainable development. "Land administration" is a

basic component of the "Land Management" concept and part of the infrastructure that ensures its effectiveness.

Keywords: management; land resources; land administration; land use

REFERENCES

1. Land tenure and rural development. FAO Land Tenure Studies No. 3, 2002, pg. 14 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.fao.org/3/y4307e/y4307e.pdf> {in English}
2. Stig Enemark, Keith Clifford Bell, Christiaan Lemmen, Robin McLaren. Fit-For-Purpose Land Administration. The World Bank and the International Federation of Surveyors (FIG) 2014, 40 p. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.fig.net/resources/publications/figpub/pub60/Figpub60.pdf> {in English}
3. The Application of Geospatial Information – Land Administration and Management. UN-GGIM Version 3.1, 13 July 2015. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://ggim.un.org/meetings/GGIM-committee/documents/GGIM5/land%20admin%20and%20mngnt%20background%20paper%203.2%20final.pdf> {in English}
4. Velyka ukrainska entsyklopediia. [Elektronnyi resurs]. – Rezhym dostupu: <https://vue.gov.ua/%D0%90%D0%B4%D0%BC%D1%96%D0%BD%D1%96%D1%81%D1%82%D1%80%D1%83%D0%B2%D0%B0%D0%BD%D0%BD%D1%8F> {in Ukrainian}
5. Petrakovska O.S. Problemy terminolohii v oblasti nerukhomosti. "Mistobuduvannia ta terytorialne planuvannia", – K.: KNUBA, 2001. – № 9. – С. 176-186. {in Ukrainian}
6. Petrakovska O.S., Tatsii Yu.O. Development nerukhomosti ta stalyy rozvytok mist. . – K.: Vydavnychiy dim «Kyi», 2015. – 504 stor. {in Ukrainian}
7. Shypulin V.D. Systema zemelnoho administruvannia: osnovy suchasnoi teorii : navch. posibnyk / V.D. Shypulin ; Kharkiv. nats. un-t misk. hosp-va im. O.M. Beketova. – Kharkiv : KhNUMH im. O.M. Beketova, 2016. – 220 с. {in Ukrainian}
8. Pro natsionalnu infrastrukturu heoprosorovykh danykh. Zakon Ukrainy № 554-IX vid 13.04.2020. [Elektronnyi resurs]. – Rezhym dostupu: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/554-20#Text> {in Ukrainian}
9. Pro rehuliuвання mistobudivnoi diialnosti. Zakon Ukrainy 3038-VI v redaktsii 27.10.2022 [Elektronnyi resurs]. – Rezhym dostupu: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3038-17#Text> {in Ukrainian}