



РАДЗІЙ В. Ф.
УПРАВЛІННЯ ЗЕМЕЛЬНИМИ РЕСУРСАМИ :
КОНСПЕКТ ЛЕКЦІЙ



УДК 332.2 (075.8)
ББК 65.9 (4укр) я73-5
Р 15

Рекомендовано до друку науково-методичною радою Волинського національного університету імені Лесі Українки (протокол № 1 від 21 вересня 2022 р.)

Рецензенти:

Пугач С.О., доктор географічних наук, доцент
(Волинський національний університет імені Лесі Українки);

Мельник Ю.А., кандидат технічних наук, доцент
(Луцький національний технічний університет).

Радзій В.Ф. Управління земельними ресурсами : конспект лекцій. Луцьк : Вол. нац. ун-т ім. Лесі Українки, 2022. 130 с.

Конспект лекцій з дисципліни «Управління земельними ресурсами» призначені для слухачів другого (магістерського) рівня вищої освіти зі спеціальності 193 – Геодезія та землеустрій освітньо-професійної програми Геодезія та землеустрій.

У даній методичній розробці представлено стислий конспект лекцій за основними темами дисципліни, що розкривають сутність системи управління земельними ресурсами в Україні, основні засади формування системи управління та особливості управління землями різних категорій та цільового призначення.

© Радзій В.Ф., 2022

Зміст

Вступ.....	5
Лекція 1. Основні підходи до використання земельних ресурсів	6
1.1. Земля як об'єкт управління	6
1.2. Склад і структура земель	8
1.3. Використання земельних ресурсів.....	12
Лекція 2. Основні підходи до використання земельних ресурсів	16
2.1. Поняття управління земельними ресурсами	16
2.2 Предмет науки і методи дослідження	19
2.3. Роль управління земельними ресурсами.....	21
2.4. Методи управління	23
2.5. Функції управління	25
2.6. Характеристика функцій управління.....	27
Лекція 3. Правові аспекти управління земельними ресурсами	33
3.1. Конституційні основи управління земельними ресурсами України.....	33
3.2. Земельний кодекс - правова основа управління використанням земельних ресурсів.....	34
3.3. Нормативно-правові акти в галузі управління земельними ресурсами.....	43
Лекція 4. Організаційні аспекти управління земельними ресурсами.....	50
4.1. Розмежування компетенції вищих органів влади у галузі управління земельними ресурсами	50
4.2. Компетенція вищих органів виконавчої влади в галузі управління використанням і охороною земель	51
4.3. Компетенція органів державного управління на місцевому (регіональному) рівні	56
Лекція 5. Інформаційне забезпечення системи управління земельними ресурсами	63
5.1. Земельно-кадастрова інформація.....	63
5.2. Земельно-реєстраційна система	64
Лекція 6. Управління земельними ресурсами в сучасних умовах	68
6.1. Трансформація прав власності на землю	68
6.2. Управління процесом набуття і реалізації права на землю	69
6.3. Особливості управління землями сільськогосподарського призначення	71
6.4. Управління землями запасу.....	73
6.5. Управління землями резервного фонду	73
6.6. Управління земельними ресурсами в населених пунктах	75

Лекція 7. Управління землями природно-заповідного фонду та іншого природоохоронного призначення.....	80
7.1. Концепція розвитку природно-заповідних територій в Україні	80
7.2. Сутність і зміст земель природно-заповідного фонду	81
7.3. Органи управління землями природно-заповідного фонду та іншого природоохоронного призначення	83
7.4. Режим використання земель природно-заповідного фонду.....	85
Лекція 8. Управління землями оздоровчого та рекреаційного призначення	91
8.1. Режим використання земель оздоровчого призначення	91
8.2. Особливості управління використанням і охороною земель рекреаційного призначення	93
Лекція 9. Управління землями історико-культурного призначення	96
9.1. Органи управління землями історико-культурного призначення	96
9.2. Організація зон охорони пам'яток як механізм управління землями історико-культурного призначення	101
9.3. Відповідальність за порушення законодавства про охорону земель історико-культурного призначення	105
Лекція 10. Управління землями з особливим режимом використання	107
10.1. Управління землями в смугах прикордонного режиму.....	107
10.2. Управління землями з несприятливими природними умовами	109
Лекція 11. Управління охороною земель	113
11.1. Загальні положення.....	113
11.2. Екологічні аспекти управління.....	113
11.3. Концептуальні засади і ресурсозберігаючого землекористування.....	117
11.4. Вдосконалення екологічної інфраструктури	119
11.5. Комплексність підходу до управління охороною та використанням земельних ресурсів	123
Література	130

Вступ

Управління земельними ресурсами є спеціальною дисципліною в процесі підготовки інженерів землепорядників і має своєю метою пізнання сутності і закономірностей розвитку управління земельними ресурсами, вивчення методів та механізмів управління.

Предметом вивчення навчальної дисципліни є теоретичні та практичні аспекти управління у галузі використання та охорони земельних ресурсів. Значна увага приділяється питанням формування земельних відносин в Україні, світовий досвід управління земельними ресурсами та особливості створення такої системи в умовах ринкової економіки. При цьому, набувають широкого застосування економічні методи впливу на суб'єктів земельного законодавства.

При цьому основною метою вивчення є пізнання сутності і закономірностей розвитку управління земельними ресурсами, вивчення методів та механізмів управління. Кожному способу суспільного виробництва, рівню продуктивних сил і виробничих відносин відповідають певна система управління земельними ресурсами, зумовлена панівною формою власності на землю й інші засоби виробництва, а також властиві їм форми землекористування.

До кінця навчання здобувачі другого (магістерського) рівня вищої освіти набудуть такі компетентності: інтегральна – здатність розв'язувати складні прикладні задачі та практичні проблеми у сфері геодезії та землеустрою або у процесі навчання, що передбачає проведення досліджень із застосуванням сучасних технологій, теоретичних положень та методів сучасних досягнень науки та виробництва. Загальні компетентності: здатність учитися, здобувати нові знання, уміння, у тому числі в галузях, відмінних від технічних; здатність використовувати у професійній діяльності знання з галузей природничих, соціально-гуманітарних та економічних наук; здатність до пошуку, обробки і аналізу інформації із різних джерел, що необхідна для розв'язування наукових і професійних завдань; здатність використовувати на практиці вміння та навички в організації дослідних і проектних робіт та управлінні колективом; здатність володіти культурою мислення та аналізувати логіку міркувань і висловлювань, здатність до узагальнення, аналізу, критичного осмислення, систематизації, прогнозування, постановці мети і цілей та вибору шляхів їх досягнення. Фахові компетентності: знання та практичні навички на рівні новітніх досягнень, що необхідні для дослідницької та/або інноваційної діяльності у сфері геодезії та землеустрою; здатність застосовувати міждисциплінарні підходи при критичному осмисленні проблем геодезії та землеустрою; здатність самостійно розробляти проекти шляхом творчого застосування існуючих та генерування нових ідей у сфері прикладних наук; здатність управляти стратегічним розвитком команди в процесі здійснення професійної діяльності; здатність до самоосвіти та підвищення кваліфікації на основі інноваційних підходів у сфері геодезії та землеустрою.

Лекція 1. Основні підходи до використання земельних ресурсів

1. Земля як об'єкт управління
2. Склад і структура земель
3. Використання земельних ресурсів

1.1. Земля як об'єкт управління

Серед усіх інших компонентів природного середовища, які використовуються для виробництва матеріальних благ, виключно важливу роль відіграють земельні ресурси. Відповідно до ст. 14 Конституції України, земля є основним національним багатством, що перебуває під особливою охороною держави. У Земельному кодексі (ст. 1) знайшли свій подальший розвиток норми Конституції України. Маючи багатоцільове використання, земля є головним засобом виробництва у сільському і лісовому господарстві та просторово-територіальним базисом розміщення і розвитку продуктивних сил і місцем розселення людей. Земля, разом із трудовими ресурсами і засобами виробництва, створеними людиною, представляє основу соціально-економічного, культурного, політичного розвитку народу.

Власне, будучи базисом кредитно-фінансової системи, вона була і залишається надійним ресурсом економічного зростання країни. Земельні ресурси, з використанням яких формується 95 % обсягу продовольчого фонду та дві третини фонду товарів споживання, по праву вважаються первинним чинником виробництва, фундаментом економіки України.

Земля як об'єкт управління являє собою багатовимірне «тіло». З і природно-екологічної точки зору вона є матерією, фізичним тілом. Засобом виробництва вона стає лише після того, коли починає функціонувати в процесі виробництва. Іншими словами, будучи природним потенційним знаряддям виробництва, земля виступає у сільському господарстві як засіб праці тільки тоді, коли вона управляється людиною і використовується для задоволення її життєво необхідних потреб.

У географічному контексті поняття “земля” розглядається як уся поверхня планети, що розподілена між державами і є ознакою їх цілісності. Історичний характер розвитку земельних відносин засвідчив, що землю не можна розглядати у відриві від екології, яка вивчає властивості землі у взаємодії з іншими компонентами природи як важливими складовими біосфери. З політико-економічної точки зору земля виступає у ролі засобу виробництва, поєднуючи в собі властивості і функції предмета і засобу праці. Але її роль в сільському господарстві у порівнянні з іншими галузями виробництва дуже відмінна. Якщо у всіх інших галузях виробництва вона виконує пасивну роль, функціонує як фундамент виробництва, то у сільському господарстві вона виступає і як предмет праці, і як знаряддя виробництва, за допомогою якого людина вирощує необхідні їй культури. Це дає всі підстави вважати землю у сільському господарстві головним засобом виробництва.

Звичайно, як предмет і знаряддя праці виступає тільки ґрунт, який у поєднанні із широким спектром природних умов (світла, тепла, вологи, рельєфу, рослинністю та ін.) визначає його основну властивість – родючість.

Але треба зважити, що земля стає засобом сільськогосподарського виробництва тільки тоді, коли вона функціонує в процесі цього виробництва на тому його рівні, якого в даний час досяг суспільний розвиток. І якщо на певному етапі людство ще не може продуктивно використовувати “непридатні” землі, то це не означає, що вони взагалі не будуть використовуватись у сільському господарстві.

Земля як засіб виробництва має низку специфічних особливостей, які суттєво відрізняють її від інших засобів виробництва.

- По-перше, земля - продукт самої природи, природна умова праці
- По-друге, земля характеризується просторовою обмеженістю планети, держави, області, району. Але обмеженість землі зовсім не означає обмеженості її продуктивних властивостей, які у своєму розвитку умовно безмежні при застосуванні праці і науки.
- По-третє, використання землі як засобу виробництва пов’язане з постійністю місця, її не можна перемістити, як інші засоби виробництва, концентрувати, розосереджувати і т. д.
- По-четверте, земля відрізняється за своєю родючістю, в результаті чого створюється різний рентний дохід при вирощуванні сільськогосподарських культур.
- І нарешті, земля є вічним засобом виробництва.

На відміну від інших засобів, які мають властивість зношуватись, земля при правильному використанні підвищує свою родючість і продуктивність, збільшує свою вартість. Земля є єдиним засобом виробництва, який не піддається руйнуючому впливу часу.

Поліпшення продуктивних властивостей землі як результат процесу управління відбувається в ході вдосконалення земельних відносин, розвитку науково-технічного прогресу, впорядкованості процесу обробітку ґрунту і вирощування сільськогосподарських культур, врахування і використання історичного досвіду, накопиченого людством. Під впливом цих факторів не тільки зростає родючість ґрунту, але і якісно міняються його початкові властивості.

Таким чином, з урахуванням відзначених вище особливостей землі як засобу виробництва повинні на державному, регіональному і внутрішньогосподарському рівнях прийматись адекватні управлінські рішення з розробки системи заходів по її раціональному використанню і охороні в рамках конкретних природно-економічних, соціальних, політичних, культурно-історичних умов.

1.2. *Склад і структура земель*

Ринкова трансформація економіки землекористування зумовлює створення і розвиток ефективної системи управління земельними ресурсами. Створюючи таку систему, не можна обминути процес дослідження і вивчення земельних ресурсів з метою отримання фундаментальних знань про склад та цільове призначення земель України.

Серед європейських країн Україна займає перше місце за територією (60,4 млн. га) і входить до дванадцяти найбільших країн світу (а за площею ріллі – до дев'яти).

Відповідно до статті 18 Земельного кодексу України, до земель України належать всі землі в межах її території, в тому числі острови та землі, зайняті водними об'єктами. Аби мати можливість активно впливати на процеси ефективного землекористування, всі землі за основним цільовим призначенням поділяються на такі категорії.

Категорії земель в залежності від цільового призначення

- землі сільськогосподарського призначення; землі житлової та громадської забудови;
- землі природно-заповідного та іншого природоохоронного призначення;
- землі оздоровчого призначення; землі рекреаційного призначення;
- землі історико-культурного призначення;
- землі лісгосподарського призначення;
- землі водного фонду;
- землі промисловості, транспорту, зв'язку, енергетики, оборони та іншого призначення.

Землями сільськогосподарського призначення визнаються землі, надані для виробництва сільськогосподарської продукції, здійснення сільськогосподарської науково-дослідної та навчальної діяльності, розміщення відповідної виробничої інфраструктури або призначені для цих цілей.

До земель сільськогосподарського призначення належать:

- а) сільськогосподарські угіддя (рілля, багаторічні насадження, сіножаті, пасовища);
- б) сільськогосподарські угіддя (господарські шляхи і прогони, ползахисні лісові смуги та інші захисні насадження, крім тих, що віднесені до земель лісового фонду, землі під господарськими будівлями і дворами, землі тимчасової консервації тощо).

До земель житлової та громадської забудови належать земельні ділянки в межах населених пунктів, які використовуються для розміщення житлової забудови, громадських будівель і споруд, інших об'єктів загального користування.

Землі природно-заповідного та іншого природоохоронного призначення - це ділянки суші і водного простору з природними комплексами та об'єктами, що мають особливу природоохоронну, екологічну, наукову, естетичну,

рекреаційну та іншу цінність, > яким відповідно до закону надано статус територій та об'єктів природно-заповідного фонду.

До цих земель відносяться природні території та об'єкти (природні заповідники, національні природні парки, біосферні заповідники, регіональні ландшафтні парки, заказники, пам'ятки природи, заповідні урочища), а також штучно створені об'єкти (ботанічні сади, дендрологічні парки, зоологічні парки, парки-пам'ятки садово-паркового мистецтва), водно-болотні угіддя тощо.

До земель оздоровчого призначення належать землі, що мають природні лікувальні властивості, які використовуються або можуть використовуватися для профілактики захворювань і лікування людей.

До земель рекреаційного призначення належать землі, які використовуються для організації відпочинку населення, туризму та проведення спортивних заходів. До складу цих земель відносяться земельні ділянки зелених зон і зелених насаджень міст та інших населених пунктів, навчально-туристських та екологічних стежок, маркованих трас, земельні ділянки, зайняті територіями будинків відпочинку, пансіонатів, об'єктів фізичної культури і спорту, туристичних баз, кемпінгів, яхт-клубів, стаціонарних і наметових туристично-оздоровчих таборів, будинків рибалок і мисливців, дитячих туристичних станцій, дитячих та спортивних таборів, інших аналогічних об'єктів, а також земельні ділянки, надані для дачного будівництва і спорудження інших об'єктів стаціонарної рекреації.

До земель історико-культурного призначення належать землі, на яких розташовані:

історико-культурні заповідники, музеї-заповідники, меморіальні парки, меморіальні (цивільні та військові) кладовища, могили, історичні або меморіальні садиби, будинки, споруди і пам'ятні місця, пов'язані з історичними подіями; городища, кургани, давні поховання, пам'ятні скульптури та мегаліти, наскельні зображення, поля давніх битв, залишки фортець, військових таборів, поселень і стоянок, ділянки історичного культурного шару укріплень, виробництв, каналів, шляхів; архітектурні ансамблі і комплекси, історичні центри, квартали, площі, залишки стародавнього планування і забудови міст та інших населених пунктів, споруди цивільної, промислової, військової, культурної архітектури, народного зодчества, садово-паркові комплекси, фонові забудова.

До земель лісгосподарського призначення належать землі, вкриті лісовою рослинністю, а також не вкриті лісовою рослинністю, нелісові землі, які надані та використовуються для потреб лісового господарства. До земель лісгосподарського призначення не належать землі, зайняті: а) зеленими насадженнями у межах населених пунктів, які не віднесені до категорії лісів; в) окремими деревами і групами дерев, чагарниками на сільськогосподарських угіддях, присадибних, дачних і садових ділянках; г) полезахисними лісовими смугами на землях сільськогосподарського призначення.

До земель водного фонду належать землі, зайняті: морями, річками, озерами, водосховищами, іншими водними об'єктами, болотами, а також островами; узбережними захисними смугами вздовж морів, річок та навколо водойм; гідротехнічними, іншими водогосподарськими спорудами та каналами, а також землі, виділені під смуги відведення для них; береговими смугами водних шляхів.

Землями промисловості, транспорту, зв'язку, енергетики, оборони та іншого призначення визнаються земельні ділянки, надані в установленому порядку підприємствам, установам та організаціям для здійснення відповідної діяльності.

До складу промисловості належать землі, надані для розміщення та експлуатації основних, підсобних і допоміжних будівель та споруд промислових, гірничодобувних, транспортних та інших підприємств, їх під'їзних шляхів, інженерних мереж, адміністративно-побутових будівель, інших споруд.

До земель транспорту належать землі, надані підприємствам, установам та організаціям залізничного, автомобільного транспорту і дорожнього господарства, морського, річкового, авіаційного, трубопровідного транспорту та міського електротранспорту для виконання покладених на них завдань щодо експлуатації, ремонту і розвитку об'єктів транспорту.

До земель залізничного транспорту належать землі смуг відведення залізниць під залізничним полотном та його облаштуванням, станціями з усіма будівлями і спорудами енергетичного, локомотивного, вагонного, колійного, вантажного і пасажирського господарства, сигналізації та зв'язку, водопостачання, каналізації, під захисними та укріплювальними насадженнями, службовими, культурно- побутовими будівлями та іншими спорудами, необхідними для забезпечення роботи залізничного транспорту.

До земель морського транспорту належать землі під: морськими портами з набережними, майданчиками, причалами, вокзалами, будівлями, спорудами, устаткуванням, об'єктами загальнопортового і комплексного обслуговування флоту; гідротехнічними спорудами і засобами навігаційної обстановки, судноремонтними заводами, майстернями, базами, складами, радіоцентрами, службовими культурно-побутовими будівлями та іншими спорудами, що обслуговують морський транспорт.

До земель річкового транспорту належать землі під: портами, спеціалізованими причалами, пристанями і затоками з усіма технічними спорудами та устаткуванням, що обслуговують річковий транспорт; пасажирськими вокзалами, павільйонами і причалами; судноплавними каналами, судноплавними, енергетичними та гідротехнічними спорудами, службово-технічними будівлями; берегоукріплювальними спорудами й насадженнями; вузлами зв'язку, радіоцентрами і радіостанціями; будівлями, береговими навігаційними знаками та іншими спорудами для обслуговування водних шляхів, судноремонтними заводами, ремонтно-експлуатаційними базами, майстернями, судноверфями, відстойно-ремонтними пунктами,

складами, матеріально-технічними базами, інженерними мережами, службовими та культурно-побутовими будівлями, іншими об'єктами, що забезпечують роботу річкового транспорту.

До земель автомобільного транспорту належать землі під спорудами та устаткуванням енергетичного, гаражного і паливороздавального господарства, автовокзалами, автостанціями, лінійними виробничими спорудами, службово-технічними будівлями, станціями технічного обслуговування, автозаправними станціями, автотранспортними, транспортно-експедиційними підприємствами, авторемонтними заводами, базами, вантажними дворами, майданчиками контейнерними та для перечеплення, службовими та культурно-побутовими будівлями й іншими об'єктами, що забезпечують роботу автомобільного транспорту.

До земель дорожнього господарства належать землі під проїзною частиною, узбіччям, земляним полотном, декоративним озелененням, резервами, кюветами, мостами, тунелями, транспортними розв'язками, водопропускними спорудами, підпірними стінками і розташованими в межах смуг відведення іншими дорожніми спорудами та обладнанням, а також землі, що знаходяться за межами смуг відведення, якщо на них розміщені споруди, що забезпечують функціонування автомобільних доріг, а саме: паралельні об'їзні дороги, поромні переправи, снігозахисні споруди і насадження, протилавинні та протисельові споруди, вловлюючі з'їзди; майданчики для стоянки транспорту і відпочинку, підприємства та об'єкти служби дорожнього сервісу; будинки (втому числі житлові) та споруди дорожньої служби з виробничими базами; захисні насадження.

До земель авіаційного транспорту належать землі під: аеропортами, аеродромами, відокремленими спорудами (об'єктами управління повітряним рухом, радіонавігації та посадки, очисними та іншими спорудами), службово-технічними територіями з будівлями та спорудами, що забезпечують роботу авіаційного транспорту; вертолітними станціями, включаючи вертолітодроми, службово-технічними територіями з усіма будівлями та спорудами; ремонтними заводами цивільної авіації, аеродромами, вертолітодромами, гідроаеродромами та іншими майданчиками для експлуатації повітряних суден; службовими об'єктами, що забезпечують роботу авіаційного транспорту.

До земель сільськогосподарського призначення належать: а) сільськогосподарські угіддя (рілля, багаторічні насадження, сіножаті, пасовища та перелogi); б) несільськогосподарські угіддя (господарські шляхи і прогони, полязахисні лісові смуги та інші захисні насадження, крім тих, що віднесені до земель інших категорій, землі під господарськими будівлями і дворами, землі під інфраструктурою оптових ринків сільськогосподарської продукції, землі тимчасової консервації тощо).

Від структури земельного фонду, зокрема сільськогосподарських угідь, залежать У розміри сільськогосподарських підприємств, У ступінь інтенсивності та У виробничий напрям сільського господарства, У

співвідношення між рослинництвом і тваринництвом, У ступінь екологічної стабільності агроландшафтів та ін.

1.3. Використання земельних ресурсів

Ефективність управлінського рішення з використання земельних ресурсів виражається мірою раціоналізації землекористування. Під раціональним землекористуванням потрібно розуміти використання земель згідно з їх цільовим призначенням, отримуючи максимум продукції при мінімальних затратах на їх виробництво, не порушуючи навколишнього середовища на відповідному рівні розвитку продуктивних сил і земельних відносин.

За оцінками експертів, українська земля, яка характеризується високим біоприродним потенціалом за умови регулювання всіх факторів росту та розвитку рослин, максимального рівня використання фізіологічно активної радіації (ФАР), наукового забезпечення, залучення та раціонального використання інвестицій, може прогодувати від 140–150 млн. до 500–600 млн. чоловік.

Підставою для таких оцінок є дослідження, які свідчать, що при коефіцієнті використання ФАР на рівні 1 % в Україні урожайність озимої пшениці може сягати 60–75 ц/га, цукрових буряків – 370430 ц/га, а при величині цього коефіцієнта на рівні 3 %, відповідно, – 120–145 і 750–900 ц/га (табл. 1). Ці дані підтверджуються дослідженнями інших вчених, які свідчать про великий біопотенціал України.

Таблиця 1

Дані про потенційно можливі урожаї озимої пшениці (ц/га)

Умови і місце	Степ	Лісостеп	Полісся
1 Потенційно можливий урожай при коефіцієнті використання ФАР (ц/га)			
1,5%	61-67	60,8-68,7	60-63
3,0%	122-141	121,4-137,4	121-128
Максимальні	47-62	57-62	45-48
Середньобагаторічні:			
- на держсортоділянках	41-56	41,7-43,8	30,7-38,0
- в умовах виробництва на богарі	25,9-32,4	30,2-38,6	22,5-27,9

Низький рівень ефективності землекористування у значній мірі визначається екстенсивним способом ведення сільського господарства, тобто способом, пов'язаним з кількісним, а не якісним розширенням посівних площ, в результаті чого господарювання на деградованих і малопродуктивних землях носило затратний характер. Тобто, окупність витрат, яка виражається відношенням вартості продукції рослинництва до витрат на її виробництво, не забезпечувала не тільки розширеного, але і простого відтворення засобів виробництва, в тому числі земельних ресурсів.

Іншою причиною низького рівня землекористування є відсутність ефективного інвестування аграрного сектора, низький рівень концентрації капіталу, раціонального використання інвестицій. Враховуючи низькі доходи громадян України, останні обмежують себе у закупівлі продуктів харчування. Це означає, що, знижуючи рівень споживання населенням основних продуктів харчування, гальмується процес повернення коштів для відтворення виробництва, які є не чим іншим, як внутрішніми інвестиціями. Отже, залишаються сподівання поки що на іноземні інвестиції. Проте недосконалість податкової політики, висока відсоткова ставка, низький рівень розвитку банківської системи, нестабільність ситуації щодо прийнятих рішень стосовно інвесторів, відсутність інфраструктури зумовлюють втрату довіри іноземних інвесторів до України, в тому числі й до аграрного сектора з його ризиковим характером виробництва.

Великий науковий і практичний інтерес викликає використання земель у межах населених пунктів.

У ході історичного розвитку людство сформувало собі території (села, селища, міста та ін.), які служать для них місцем проживання, праці, відпочинку і ін. Крім того, в місцях проживання створено цілу мережу елементів інфраструктури, яка забезпечує потреби громадян у повсякденному житті. Більш детальну характеристику земель населених пунктів та їх функціональне використання наведено в додатку 7.

Потрібно зазначити, що розселення в Україні нині сформувалось таким чином, що у 28,6 тис. сільських населених пунктах, площа яких складає 5,3 млн. га, проживає близько 15,7 млн. чол., або 31,9 % загальної кількості населення України. Причому землі сільськогосподарського призначення цих населених пунктів становлять 47,2 тис. га. Дві третини громадян країни живуть у міських поселеннях, кількість яких складає 1340. Причому процес відтоку сільського населення у міста продовжується, в результаті чого за останні 5-6 років сільська поселенська мережа втратила 189 населених пунктів, з них 151 - через повне обезлюднення.

Відповідно, спостерігається тенденція збільшення загальної площі міських поселень. На них сконцентровано, крім населення, значну частину промислового і науково-технічного потенціалу. Причому землі міст використовуються нераціонально, оскільки значні площі зайняті під складування відходів виробництва (шлаконакопичувачі, підвальні породи), під сміттєзвалища тощо. Неefективно використовуються землі, на яких розміщені об'єкти промисловості, транспорту, енергетики, землі рекреаційного призначення. Стихійне формування землекористувань в умовах командно-адміністративного режиму призвело до необґрунтованих параметрів землекористувань, просторового їх розміщення, що абсолютно не узгоджується з умовами ринкової економіки. Приблизно 10 % землекористувань таких великих міст, як Київ і Львів, відповідають науково обґрунтованим параметрам, просторово-територіальним вимогам. Чималі території в містах займають не придатні для забудови землі (яри, заболочені території, піски тощо).

Висока урбанізація та індустріалізація територій є причиною загострення екологічної ситуації, що негативно впливає на здоров'я міського населення шляхом забруднення повітряного і водного басейну, шумового забруднення, негативного впливу електромагнітних хвиль.

Отже, саме час націлити увагу на формування комплексної, виваженої екологічної політики містобудування, складання Планів земельно-господарського устрою та Планів просторового планування, зонування територій (зонінг) за функціональним її використанням, збільшення природоохоронних інвестицій тощо.

Досліджуючи стан використання земель, їх потрібно розглядати у безпосередньому зв'язку з біотою, тобто живими організмами, які знаходяться на тій чи іншій території ландшафту. Такий підхід дозволить створити цілісне представлення про екосистему, гармонійне поєднання в ланцюгу “природа - людина - виробництво”.

Без перебільшення можна стверджувати, що практичного втілення ідеї збереження біотипів, життя людини на Землі можна досягнути завдяки природоохоронним заходів, що здійснюються через заповідання природоохоронних комплексів. Найбільше цим вимогам відповідає створення заповідників і земель іншого природоохоронного призначення.

За роки незалежності площа природно-заповідного фонду України зростає більш ніж удвічі. Станом на квітень 2015 року до його складу входять понад 8 тисяч об'єктів загальною площею 3,3 мільйона га, або 6,05 % національної території. Це, зокрема, 19 природних та 4 біосферних заповідники, 49 національних природних парків, 45 регіональних ландшафтних парків, 3078 пам'яток природи, 2729 заказників, 616 ботанічних, зоологічних садів, дендропарків та парків-пам'яток садово-паркового мистецтва, 793 заповідних урочища. Попри це, площа природно-заповідного фонду в Україні є недостатньою і залишається значно меншою, ніж у більшості країн Європи, де середній відсоток заповідності становить 21 %.

Водно-болотні угіддя займають 3372,8 тис. га, в тому числі до статусу міжнародного значення занесено більше 1000 угідь загальною площею 75 тис. га. В цілому водно-болотні угіддя складають майже 1 % території України, в тому числі 4 % території вкрито поверхневими водами (ріками, озерами, водосховищами, ставками тощо), і 51,8 тис. га – відкриті заболочені землі, представлені болотами, драговинами, торфовищами тощо.

Цінність водно-болотних угідь полягає у забезпеченні стабільності біосфери і різноманіття. Так, мікроорганізми, що живуть у болотах, виробляють більше одного мільярда тонн метану на рік, який, поширюючись в атмосфері, діє як регулятор, додаючи чи забираючи кисень з повітря.

Аналіз використання земель України свідчить, що значна їх частина використовується як лісові угіддя, які відіграють важливу роль у формуванні сталого розвитку агроекосистем. Загальна площа земель лісового фонду становить 9,9 млн. га, що складає 16,4 % всього земельного фонду України. Площа ж земель, вкритих лісовою рослинністю, складає 9,04 млн. га, або 15 %

земельного фонду України. Наприклад, лісистість Японії складає майже 70 %, Фінляндії і Греції, відповідно - по 58 %, США і Канади - понад 30%, Німеччини і Франції, відповідно, - 27 і 24 %.

Звичайно, в системі господарської діяльності важливим є не стільки відсотки лісистості, скільки її нерівномірне розміщення по регіонах України.

Якщо у гірських регіонах Карпат ліси займають 40 %, у Поліссі - близько 29 % регіону, то у Лісостепу - 13, у Криму та Степу, відповідно, - 10 і 4 %, хоча проведені дослідження академіка С. А. Генсірука свідчать, що для Лісостепу лісистість території повинна складати 16 - 20, а для Карпат - 50 %.

Проте, на думку авторів, оптимальною лісистістю агроландшафту є така лісова площа, розташування якої на водозборі найбільш повно виконує водоохоронну і природоохоронну функції, сприяє поліпшенню якості води у водоймах, підвищує продуктивність агроценозів, передбачає приуроченість лісової площі до елементів рельєфу і гідрографічної мережі. Тому жодні нормативи лісистості не можуть враховувати всіх можливих ситуацій у тому чи іншому конкретному випадку.

З урахуванням сказаного для досягнення цієї умови в Україні потрібно додатково створити більше 2 млн. га лісових насаджень, насамперед ґрунтозахисних і водоохоронних, а також лісових полезахисних смуг. Але недостатнє фінансування, застаріла матеріально-технічна база лісгосподарських підприємств не дозволяють комплексного виконання цих робіт. У цьому зв'язку передбачається у найближчий період виконати лише першочергові і найбільш екологічно ефективні заходи.

Розглядаючи проблему використання земельних ресурсів, слід звернути увагу на недостатню ефективність використання земель, зайнятих водою. Значні території займають гідроенергетичні та і гідроакумуючі об'єкти. Під штучними водосховищами, каналами та гідротехнічними спорудами зайнято 1,4 млн. га земель. У зонах впливу водосховищ підтоплено від 200 до 500 тис. га сільськогосподарських угідь.

Отже, наведені факти повною мірою дозволяють оцінити ситуацію у землекористуванні і пошуків концепційних моделей створення ефективної системи управління земельними ресурсами.

Лекція 2. Основні підходи до використання земельних ресурсів

1. Поняття управління земельними ресурсами.
2. Предмет науки і методи дослідження.
3. Роль управління земельними ресурсами.
4. Методи управління.
5. Функції управління.
6. Характеристика функцій управління.

2.1. Поняття управління земельними ресурсами

У найбільш загальних рисах поняття “управління” використовується для характеристики будь-яких систем - біологічних, соціальних, технологічних.

Відповідно до цього визначаються й різні сфери управління: управління діяльністю в живій природі; управління процесами, пов’язаними з діяльністю суспільства; управління процесами функціонування і взаємодії технологічних систем.

Серед них найбільш складними є управління в живій природі і управління процесами, пов’язаними з діяльністю людей. При цьому акцентуємо увагу, що під управлінням в живій природі автори розглядатимуть управління земельними ресурсами як біокосним тілом (живим організмом). Досліджуючи проблеми управління земельними ресурсами, виходимо з того, що управління в широкому розумінні слова означає цілеспрямований вплив керуючої системи на керовану з метою збереження її стійкості або переведення з одного стану в інший відповідно до поставленої мети. Іншими словами, процес управління - це організація соціальної системи, за допомогою якої буде організована система “земельні ресурси”.

Зазначимо, що системи, в яких відбуваються постійні зміни і перехід з одного стану в інший, прийнято називати динамічними. Динамічні системи, здатні здійснювати цілеспрямовані дії, тобто, управляти своєю поведінкою, відносяться до самокерованих, для яких властива наявність двох підсистем: підсистеми управління (суб’єкта управління) і керованої підсистеми (об’єкта управління). При цьому керована підсистема, в свою чергу, ділиться на соціальну, технічну, організаційну та економічну підсистеми.

Соціальна підсистема охоплює виконавський персонал - інженерів, техніків, дослідників, робітників - і сукупність соціальних відносин між ними, умови їх праці і життя. Соціальна підсистема (колектив людей) виконує двояку роль: вона є і об’єктом, і суб’єктом управління.

Об’єктом є тому, що колектив людей, який виконує роботу, підпорядковується волі керівника чи менеджера організації.

Суб’єктом - тому, що їх діяльність спрямована на зміну стану земельних ресурсів.

Технічна підсистема охоплює власне земельні ресурси, які діляться на такі категорії за цільовим призначенням: землі сільськогосподарського призначення; землі житлової і громадської забудови; землі природно-заповідного та іншого природоохоронного призначення; землі рекреаційного призначення; землі історико-культурного призначення; землі

лісогосподарського призначення; землі водного фонду; землі промисловості, транспорту, зв'язку, енергетики, оборони та іншого призначення.

У свою чергу землі кожної із категорій діляться на сільськогосподарські (рілля, багаторічні насадження, сіножаті, пасовища) та несільськогосподарські угіддя (господарські двори, ліси тощо).

Організаційна підсистема представляє сукупність форм і методів організації використання земельних ресурсів, тобто характеризує організаційно-технічний бік управління земельними ресурсами і є частиною загального функціонування керованої підсистеми.

Економічна підсистема - це комплекс господарських процесів, необхідних для функціонування і розвитку соціальної, технічної та організаційної підсистем. Ця підсистема охоплює процес управління основними та оборотними фондами за допомогою таких методів, як фінансування і кредитування, форми і системи заробітної плати, матеріальне стимулювання тощо.

Підсистема управління (як суб'єкт управління) реалізує сам процес управління земельними ресурсами. Ця підсистема має ієрархічну структуру, починаючи від Кабінету Міністрів України і закінчуючи органами місцевого самоврядування (сільськими, селищними радами).

Для того, щоб процес управління самокерованими системами міг здійснюватися, потрібно, щоб забезпечувались такі основні умови: наявність причинно-наслідкових залежностей між елементами і принципу зворотного зв'язку; наявність у системі параметрів, вплив на які дозволить змінювати їх стан; цілісність і сталість самокерованої системи; здатність системи "земельні ресурси" реагувати на дії суб'єктів управління.

У процесі управління особливе місце належить причинно-наслідковій залежності, здатній переходити з одного стану в інший, оскільки впорядкування систем може здійснюватись тільки там, де існує мережа таких залежностей. Цей процес є прямою протилежністю процесу дезорганізації і, власне, уможливорює стабілізацію системи, забезпечує її розвиток і досягнення поставленої мети. Розглядаючи проблеми управління як самокеровані системи, зазначимо, що процес управління можна забезпечити тільки за умови зворотного зв'язку за схемою "суб'єкт управління - об'єкт управління - суб'єкт управління". Іншими словами, суб'єкт управління повинен отримати інформацію про досягнення (чи недосягнення) ефекту від об'єкта управління, належно оцінити її і скоригувати своє рішення з тим, щоб система функціонувала в заданому режимі.

Наприклад, запроектувавши систему сівозмін, сільськогосподарське підприємство досягло високих врожаїв, у результаті чого поліпшився його економічний стан, поліпшились соціальні умови селян тощо. Але отримавши зворотну інформацію про те, що в ґрунті різко зменшився вміст гумусу, суб'єкт управління може прийняти рішення про коригування структури посівних площ, внесення додаткової кількості органічних добрив тощо. Отримавши наступну інформацію про те, що певний вид культур не узгоджується з нормою осушення чи зрошення площі, суб'єкт управління знову ж таки коригує склад

культур у сівозміні, доки не забезпечиться нормальний режим використання земель сівозмінної площі і т.д.

Потрібно зазначити, що зворотні зв'язки і є суттю причинно-наслідкової залежності, яка характеризується тим, що результат попередньої дії впливає на прийняття наступного управлінського рішення. Без такого зв'язку, без отримання інформації від об'єкта управління про попередній ефект суб'єкт управління може ще більше посилити руйнівний вплив системи.

Наприклад, на земельній ділянці з подвійним регулюванням водно-повітряного режиму суб'єкт управління, не маючи інформації про норму осушення на ній, вирішив закрити шлюз, щоб створити більш сприятливі умови для росту культур. Але в результаті цього рослини, щоб краще рости, перейшли в стан пригнічення через надмірну зволоженість ґрунту. Як бачимо, інформаційне забезпечення управлінського процесу є основою основ науково обґрунтованого режиму використання та охорони земель як екосистеми. Тому дуже важливо, щоб ця інформація була достовірною, з достатньою точністю відображала дійсний стан системи.

Проте не вся інформація, яка може поступати до суб'єкта управління, має практичну цінність. Тому вона за своїм змістом, крім такої ознаки, як достовірність, повинна бути ще й цілеспрямованою, своєчасною, ціннісною і надійною.

Цілеспрямованість полягає в тому, що інформація має бути такою, яка суто відповідає вирішуваній проблемі.

Наприклад, якщо суб'єкт управління поставив за мету дослідити процеси вносу гумусу з ґрунту, то для цього йому необхідні, принаймні, дані щодо виду культур, їх врожайності на досліджуваній земельній ділянці, способу використання супутньої продукції, гранулометричного складу ґрунту тощо, але не потрібні такі дані, як кількість населення, розмір оплати праці, амортизаційні відрахування тощо.

Своєчасність тісно пов'язана зі строками подачі інформації суб'єкту управління. Чим оперативніша така інформація, тим вищою, і буде ефективність управлінського рішення.

Цінність виражається в досягнутому ефекті управлінського рішення від поданої інформації. Причому цінність інформації зростає з підвищенням її достовірності і своєчасності.

Надійність полягає у подачі гарантованої достовірної інформації суб'єкту управління. Вона насамперед характеризує спосіб отримання і подачі такої інформації споживачу. Наприклад, визначення розміру земельної ділянки за допомогою геодезичних інструментів буде точнішим, ніж визначення за допомогою мірної стрічки або сажня тощо.

Процес управлінський є циклічний і водночас безперервним. Безперервність його забезпечується послідовним виконанням численних циклів, починаючи з поставленої мети і закінчуючи її досягненням.

Розглядаючи суть управління, французький інженер А. Файоль відзначав: управляти - це передбачати, організовувати, розпоряджатись, координувати і

контролювати”. Це означає, що суть управління земельними ресурсами полягає в забезпеченні цілеспрямованого, планомірного впливу суб’єкта управління на об’єкт управління (земельні ресурси) з метою підтримання їх стійкого стану або переведення і новий бажаний стан.

Економічний зміст процесу управління земельними ресурсами тісно пов’язаний із системою земельних відносин, які виникають між людьми, колективами людей, державою та іншими структурами в процесі використання землі. З врахуванням цього відносини між суб’єктам і управління земельними ресурсами можна розділити на міжособисті, міжсистемні і змішані.

Міжособисті відносини виникають на рівні конкретних підприємств, організацій чи установ, між керівником і підлеглими.

Міжсистемні відносини – це відносини, які виникають не між окремими людьми чи групами людей, а на рівні систем чи підсистем - від держави до області, району, міста, села тощо.

І, нарешті, змішані відносини представляють інтерпретацію міжособистих і міжсистемних відносин.

Розширене трактування цих відносин дозволяє зробити висновок, що всі вони виражають позицію людей щодо управління земельними ресурсами. І, власне, відносини, пов’язані з управлінням земельними ресурсами, - це насамперед організаційні відносини, яким належить особливе місце в забезпеченні умови раціонального використання та охорони земель. З цією метою потрібно: визначити місце кожної людини, наділити її певними правами та обов’язками; навчити її виконувати доручену роботу; створити відповідні умови для виконання поставленого завдання; здійснювати контроль за виконанням роботи, координуючи її з роботою цілої системи (колективу).

Розуміння важливості поставлених завдань свідчить про необхідність розвитку земельного менеджменту в системі управління земельними ресурсами.

Відомий усім менеджер Б. Карлоф зазначав, що будь-який менеджер, в першу чергу повинен: видати директиву, що робити; налагодити контакти між людьми; підтримувати дух людей для виконання роботи.

Слід зазначити, що у методологічному аспекті поняття “управління земельними ресурсами” і “земельний менеджмент” за глибиною свого змісту дуже відмінні. Вони не є синонімами і ототожненню не підлягають.

Управління земельними ресурсами - це діяльність, спрямована на досягнення поставленої мети, а **земельний менеджмент** - процес (інструмент), за допомогою якого досягається ця мета.

2.2 Предмет науки і методи дослідження

Дослідження науково-організаційних засад управління земельними ресурсами, визначення предмета науки управління зумовлюють необхідність умовної управлінської градації, яку можна відобразити у двох площинах:

- перша - об’єкт управління, тобто земельні ресурси;
- друга - управління як вид діяльності.

Важливо зазначити, що до другої площини входять знання про управління і його вище досягнення - наука управління. При цьому обидві площини так переплітаються між собою, що нелогічно стверджувати, наприклад, про те, що друга площина “обслуговує” першу, і навпаки. Ні. Вона є її органічним елементом.

На цьому поділі, власне, і ґрунтується предмет науки управління як теоретичне відтворення двох площин і виражається відношенням “об’єкт-суб’єкт управління”. Іншими словами, *предмет науки управління земельними ресурсами визначається як знання, які уможливають приведення земельних ресурсів у відповідність до потреб суспільства згідно з чинним законодавством та у відповідність із законами функціонування й розвитку земельних відносин.*

Наукове визначення теорії управління земельними ресурсами вимагає розуміння суті предмета і змісту науки, усвідомлення відмінності одного від іншого. Відмінність полягає в тому, що якщо предмет науки управління - це сукупність явищ, фактів, процесів тощо, які вона повинна вивчати, то зміст науки управління складає суму знань про предмет. Отже, неважко зробити висновок, що предмет науки завжди на ієрархічному п’єдесталі заслужено стоїть дещо вище, ніж зміст науки.

Наука управління розвивається на стику економічних, правових, соціологічних наук, психології, математики і багатьох інших, хоча сама не є “наукою наук”. Вона лише використовує суму знань цих наук при прийнятті управлінських рішень. Нині серед наук, висновки яких дуже часто використовують в управлінні, багато уваги приділяється кібернетиці, технології якої дозволяють пізнати зміст процесів землекористування і в такий спосіб знайти вірне рішення, яке забезпечить потрібний режим землекористування.

У процесі наукового пізнання використовують різноманітні методи, які є сукупністю прийомів, способів, принципів, за допомогою яких досягають результатів дослідження. Тобто метод управління вказує на те, як буде досліджуватись предмет науки. Але які б методи не класти в основу управління, все ж привілейоване місце належить діалектичному методу як основі будь-яких наукових досліджень. У науці управління застосовують часто такі прийоми пізнання формальної логіки, як аналіз і синтез, індукцію і дедукцію, частин і цілого тощо.

Слід зазначити, що останнім часом наука управління виробила соціологічні методи, серед яких виділяються інтерв’ювання, анкетування, експеримент та інші, що застосовуються для вивчення міжособистісних відносин, інтересів, різноманітних явищ, які впливають на ефективність управління.

Джерелом вдосконалення процесу управління земельними ресурсами є такі прийоми обґрунтування: статистичний, монографічний, розрахунковий, кореляційного і регресійного аналізу, абстрактно-логічний, нормативний, моделювання, експертно-статистичний, землевпорядного проектування тощо. Для повнішого розуміння концепційних засад управління потрібно зазначити, що оскільки наука управління завжди була тісно пов’язана з практикою, то,

розглядаючи питання управління, потрібно частіше звертатись до досвіду вітчизняних і зарубіжних фахівців. Це дозволить розширити спектр управлінської думки, використати той інтелектуальний потенціал, який напрацьований людством упродовж усіх попередніх років.

2.3. Роль управління земельними ресурсами

Проблема управління земельними ресурсами завжди була актуальною, оскільки земля є незамінною основою будь-якого виробництва, базою розвитку продуктивних сил і місцем поселення людей.

Особливо актуальною ця проблема стає в умовах ринкової економіки, коли законодавчо закріплюються різні форми власності на землю і господарювання на ній.

Громадянам України нині передано у власність мільйони гектарів орних земель для розширення особистих, селянських господарств, організації селянських (фермерських) господарств, передано значні площі для будівництва житла, ведення садівництва і городництва, сінокосіння, випасання тощо.

Збільшення чисельності суб'єктів господарювання на землі зініціювало розширення кола учасників земельних відносин, загострилися екологічні проблеми довкілля. Це, у свою чергу, вимагає розробки нового і вдосконалення існуючого пакета законодавчих документів щодо форм власності, плати за землю, оренди землі, іпотеки, охорони землі тощо. Методи управління земельними ресурсами, які склалися за часів державної власності на землю і продовжують використовуватися нині, не відповідають сучасним вимогам ринкової економіки, не задовольняють потребам суб'єктів господарювання на землі. Всупереч очікуванням, земельна реформа не тільки не дала позитивних результатів, але, навпаки, поглибила кризу у землекористуванні.

Головною складовою такої ситуації є втрата державою функції управління земельними ресурсами по всій управлінській вертикалі і відсутність єдиної земельної політики.

Щоб подолати кризові явища у землекористуванні, потрібно створити на всебічно опрацьованих науково-методологічних і організаційно-економічних засадах таку систему управління земельними ресурсами, яка б забезпечила:

- доведення до логічного завершення земельної реформи;
- гарантію і захист прав власності та користування землею всіх форм власності;
- підтримку системи оподаткування землі;
- вдосконалення орендних відносин;
- розвиток кредитування під заставу землі, в тому числі іпотечного кредитування;
- розвиток і контроль ринку землі;
- зменшення кількості конфліктних ситуацій, пов'язаних з використанням землі;
- результативність процесу паювання землі та організацію ефективного використання паїв;

перехід від екстенсивних до інтенсивних форм землекористування; підвищення ефективності використання земель населених пунктів та інших категорій земель за їх цільовим призначенням;

удосконалення моніторингу земель, порядку ведення державного земельного кадастру (ДЗК);

охорону навколишнього середовища;

землевпорядне забезпечення проведення земельної реформи;

інформаційне обслуговування зацікавлених органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, фізичних і юридичних осіб;

надання громадянам і юридичним особам платних послуг у сфері землевпорядкування та використання даних ДЗК та ін.;

поліпшення якості державного контролю за господарською діяльністю на землі;

удосконалення нормативно-правової і методичної бази в сфері землекористування;

ріст кваліфікації та продуктивності праці управлінських кадрів тощо.

У процесі земельної реформи виникла необхідність розмежування форм власності на землю, створення на базі земельних паїв ефективних приватних агроформувань; реєстрації земельних ділянок і прав на них; договорів оренди земельних ділянок; акумулювання і витрати коштів, які надходять в результаті трансакцій із землею; підвищення відповідальності суб'єктів господарювання за використання землі. Реєстрація земельних ділянок і прав на них, реєстрація договорів оренди, визначення ціни землі, встановлення правового режиму землекористування та інші дії, що стосуються землі, є похідною ефективного управління земельними ресурсами.

Отже, створення ефективної системи управління земельними ресурсами є одним із найактуальніших завдань українського суспільства. За допомогою такої системи управління може відбутися реальний вихід незалежної України на широкий шлях соціально-економічного прогресу, прорив до більш досконалих форм життя, задля чого, власне, і розпочато земельну реформу.

Для досягнення поставленої мети потрібно розв'язати такі завдання:

вдосконалити організаційні структури управління земельними ресурсами;

розвивати демократичні засади управління земельними ресурсами по всій ієрархічній вертикалі, забезпечити науково обґрунтоване розмежування прав, обов'язків і відповідальності суб'єктів управління;

вдосконалити організацію управлінської праці та її матеріального стимулювання;

узагальнювати і впроваджувати передовий зарубіжний і вітчизняний досвід управління земельними ресурсами.

Запровадити у відповідних навчальних закладах підготовку земельних менеджерів, здатних працювати в умовах ринкової економіки.

Розв'язання перелічених завдань забезпечить високу ефективність процесу управління земельними ресурсами в Україні в умовах відносин ринкового типу.

2.4. Методи управління

Методи управління земельними ресурсами класифікуються за Познаками їх змісту і механізму (способу) впливу на земельні ресурси. У результаті цього в науці управління чітко визначено дві групи методів за видами відносин, які відрізняються між собою критерієм примусовості і переконання. Ці групи методів часто називають методами прямого впливу (активними) і методами опосередкованого впливу (пасивними).

До першої групи методів відносяться адміністративні, до другої - економічні та соціально-психологічні методи управління. У методологічному аспекті адміністративні методи поділяються на дві підгрупи: У організаційно-стабілізуючі та організаційно-розпорядчі.

Організаційно-стабілізуючі методи включають: регламентування - створення положень про органи управління земельними ресурсами, їх підрозділи;

нормування - встановлення нормативів і норм виконання робіт та меж компетенції;

інструктування - роз'яснення способів та умов виконання робіт, дій керівників і спеціалістів.

Інструкції (правила, методичні вказівки тощо) призначаються для забезпечення єдності та узгоджених дій виконавця. Наприклад, порядок визначення грошової оцінки земель (визначення ставок земельного податку тощо) регламентується методичним забезпеченням Держгеокадастру України. Причому цей порядок є єдиним для всього простору України.

Організаційно-розпорядчі методи доповнюють організаційно-стабілізуючі методи у формі наказів, розпоряджень, вказівок тощо.

Наказ - це письмова або усна вимога першого керівника до підлеглих щодо виконання певної роботи з вказанням термінів. Цей документ, який має директивний, контролюючий і виховний вплив, завжди був і залишається одним з основних засобів управління трудовим колективом.

Розпорядження - це вимога, поставлена до підлеглих, щодо розв'язання окремих завдань. Розпорядження може видаватись письмово, коли воно стосується особливо важливого завдання або ж зачіпає інтереси всього трудового колективу. В усіх інших випадках розпорядження, як правило, усне. При цьому у підлеглих не повинно виникати сумніву щодо доцільності виконання розпорядження керівника.

Вказівки стосуються компетенції нижчих ланок вертикальної ієрархії управлінської структури. Кожна вказівка для виконавця повинна бути зрозумілою, коректною і нести повну інформацію про те, що потрібно виконати, як, коли і для чого.

Як бачимо, адміністративні методи управління базуються на авторитеті влади і дисципліні, державних стандартах тощо. Вони передбачають обов'язкове виконання вказівок, наказів, розпоряджень керівника; в протилежному випадку неминуча дисциплінарна чи матеріальна відповідальність.

Адміністративні методи знаходять своє продовження в економічних методах управління, які здійснюються шляхом створення економічних умов, що ініціюють трудовий колектив для досягнення кращих результатів у своїй діяльності, з одного боку, і з другого боку - економічного регулювання раціонального використання та охорони земель без заходів адміністративного впливу.

При економічних методах управління виробництво гнучкіше і швидше реагує на зміни суспільних потреб. Суб'єкти управління, отримавши більше прав, мають можливість зосередитись на стратегічних питаннях прогнозування і планування розвитку економіки країни в цілому. Економічні методи управління дозволяють досягнути найбільш гармонійного поєднання суспільних, колективних і особистих інтересів, забезпечити ефективне використання земельних ресурсів.

Інструментами економічних методів управління є: економічне стимулювання; відшкодування збитків; плата за земно або орендна плата за землю.

Відповідно до чинного законодавства економічне стимулювання використання охорони земель включає:

- надання податкових і кредитних пільг громадянам та юридичним особам, які здійснюють за власні кошти заходи, передбачені загальнодержавними та регіональними програмами використання і охорони земель;

- виділення коштів державного або місцевого бюджету громадянам та юридичним особам для відновлення попереднього стану земель, порушених не з їх вини;

- звільнення від плати за земельні ділянки, що перебувають у стадії сільськогосподарського освоєння або поліпшення їх стану згідно з державними та регіональними програмами;

- компенсацію з бюджетних коштів зниження доходу власників землі та землекористувачів внаслідок тимчасової консервації деградованих та малопродуктивних земель, що стали такими не з їх вини.

Держава повинна (зобов'язана) стимулювати всі форми господарювання на землі, і визначати їх повинна не політична мода, а люди на місцях, які знають і люблять землю, на якій їм працювати.

Державна політика повинна бути спрямована не тільки на стимулювання, але й на відшкодування збитків, заподіяних вилученням (викупом) або тимчасовим зайняттям земельних ділянок, а також обмеженням прав власників землі і землекористувачів, у тому числі й орендарів, погіршенням якості земель або приведенням їх у непридатність для використання за цільовим призначенням у результаті негативного впливу, спричиненого діяльністю підприємств, установ, організацій та громадян. У випадках, коли мають місце псування і руйнування землі з вини власників і землекористувачів, останні підлягають економічним санкціям у формі відповідних штрафів, адекватних заподіяній шкоді, або дисциплінарному стягненню.

У системі економічного регулювання раціонального використання і охорони земель важливе місце належить платі за використання землі. Плата за

землю справляється у вигляді земельного податку або орендної плати, що визначається залежно від грошової оцінки земель і місцезорозташування земельної ділянки.

Плата за землю справляється з метою формування джерела коштів для фінансування заходів щодо раціонального використання і охорони земель, підвищення родючості ґрунтів, відшкодування витрат власників землі і землекористувачів, пов'язаних з господарюванням на землях гіршої якості, ведення земельного кадастру, здійснення землеустрою та моніторингу земель, проведення земельної реформи та розвитку інфраструктури населених пунктів.

У системі управління земельними ресурсами важливе місце належить соціально-психологічним методам управління, завданням яких є вмiле управління настроєм підлеглих, задоволення потреб їхнього духовного життя тощо.

Соціально-психологічні методи включають:

формування трудових колективів із врахуванням психологічних характеристик людей, що сприяє підвищенню їх спiльної трудової дiяльностi;

професійне навчання кадрів, згуртованість колективу, формування сприятливого соціально-психологічного клімату;

організацію змагань, обміну досвідом, збереження добрих традицій і обрядів;

моральне стимулювання (виділення житла, оголошення подяки, надання путівки в санаторій тощо); оптимальне поєднання похвали і критики, переконання і примусу;

підвищення рівня культурних і соціально-побутових потреб, таких як проведення вільного часу, культурних заходів, заняття спортом тощо.

Залежно від суб'єктів управління методи управління поділяють на дві групи: адміністративні і громадські.

Адміністративні методи, які засновані на владній природі державного управління, застосовує адміністрація організації чи установи. Кожний орган управління наділений певними повноваженнями, в результаті чого може впливати на підлеглі органи, визначати завдання, застосовувати ті чи інші заходи впливу.

Громадські методи управління застосовуються трудовими колективами і громадськими організаціями.

Прийняття ефективних управлінських рішень повинно ґрунтуватись на поєднанні всіх груп і методів управління. Тільки їх комплексне застосування дозволить подолати незадовільний стан землекористування, констатувати обнадійливі якісні зрушення української економіки.

2.5. Функції управління

Термін “функція” (від лат. *functio* - виконання, здійснення) означає обов'язок, коло діяльності, призначення, роль.

Функції управління - це відносно відокремлені напрями управлінської діяльності, які дозволяють здійснити певний вплив на об'єкт управління з метою вирішення поставленого завдання.

У науковій літературі наводяться різні класифікації функцій управління, залежно від галузі дослідження: Промисловість, машинобудування, військова справа, промислове, дорожнє будівництво, аграрний сектор тощо. У галузі управління земельними ресурсами основними функціями визначено:

1. Законодавче та нормативно-методичне забезпечення.
2. Вивчення і картографування -земельних ресурсів.
3. Землевпорядкування.
4. Ведення державного земельного кадастру.
5. Державний контроль за використанням та охороною земель.
6. Моніторинг земель.
7. Економічне регулювання раціонального землекористування.
8. Вирішення земельних спорів.
9. Експертиза землевпорядної документації.
10. Стандартизація і нормування в галузі охорони земель та відтворення родючості ґрунту.
11. Розвиток інфраструктури ринку землі.
12. Інноваційно-інвестиційна діяльність.
13. Розвиток державної системи підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації фахівців для роботи в системі державних земельних органів.
14. Маркетингова діяльність.
15. Встановлення права земельного сервітуту.
16. Набуття і реалізація права на землю.
17. Забезпечення гарантії прав на землю.
18. Встановлення обмеження прав на землю.
19. Відповідальність за порушення чинного законодавства.

Кожна з названих функцій розкладається на складові частини - підфункції. Наприклад, державний земельний кадастр містить у своєму складі підфункції: кадастрове зонування, кадастрові знімання, бонітування ґрунтів, економічну оцінку земель, грошову оцінку земельних ділянок, державну реєстрацію земельних ділянок, облік кількості та якості земель.

Землевпорядкування включає такі підфункції: встановлення на місцевості меж адміністративно-територіальних утворень, населених пунктів, землеволодінь і землекористувань; розробку загальнодержавної і регіональних програм використання та охорони земель; складання схем землеустрою, розробку техніко-економічних обґрунтувань використання та охорони земель відповідних адміністративно-територіальних утворень; обґрунтування встановлення меж територій з особливими природоохоронними, рекреаційними і заповідними режимами; складання проектів впорядкування існуючих землеволодінь і землекористувань та створення нових тощо.

За глибиною вирішуваних питань ці функції нерівнозначні, хоч кожна з них несе навантаження інших, оскільки вони дуже пов'язані між собою,

взаємодоповнюють одна одну. Наприклад, розробка проектів землепорядкування, крім свого прямого призначення, розв'язує завдання земельного кадастру, економічного регулювання земельних відносин тощо.

Земельний кадастр значною мірою виконує функції державного контролю, вирішення земельних спорів. У свою чергу, землепорядна і земельно-кадастрова документація, моніторинг земель тощо пов'язані з інноваційно-інвестиційною політикою, законодавчим і нормативним забезпеченням, кадровою політикою тощо.

Наведений поділ функцій управління має дещо умовний характер, тому не претендує на їх цілковиту повноту. Їх може бути значно більше, взявши до уваги, що кожна глава Земельного кодексу України, її статті, власне, і є функціями управління, оскільки за допомогою їх здійснюється вплив на поведінку об'єкта управління.

2.6. Характеристика функцій управління

Історичний характер розвитку управлінської науки свідчить, що ефективний процес управління може здійснюватись тільки за умови *законодавчого та нормативно-методичного забезпечення*.

Кожне рішення або дія, направлені на використання і охорону землі, повинно опиратись на закони і підзаконні акти, нормативно-методичні розробки та ін. В умовах ринкової економіки, на відміну від умов командно-адміністративної системи, в системі управління земельними ресурсами повинно витримуватись співвідношення “управління - право”, яке закладено в концепцію розвинутих країн світу і виражається формулою “управління як засіб реалізації права”, а не навпаки - “право як інструмент управління”, що призводило до породження великої відомчої нормотворчості, яка підлаштувала під себе закони. Це призвело до того, що з одного й того ж питання приймалися різні управлінські рішення залежно від відомчої приналежності того чи іншого підприємства, організації, установи, часто заперечуючи одне одного. Невпорядкованість законодавчих актів заважала реалізації рішень, прийнятих на верхніх щаблях органів виконавчої влади.

Функція вивчення і картографування земель служить науково-практичною базою для землепорядкування, ведення ДЗК тощо.

Картографування земель повинно задовольняти такі основні вимоги:

охоплювати всі характеристики, необхідні для прийняття управлінських рішень в галузі землекористування, і дати його точний кількісний та якісний опис;

мати високий ступінь достовірності.

Отримання такої інформації, яка б відповідала високим вимогам, за допомогою традиційних методів вивчення і картографування земель (наземних знімачів, аерофотознімачів) практично вже неможливе.

Тому цілком виправданим у вивченні і картографуванні земель є використання аерокосмічних засобів, яке отримало назву зондування. При цьому найбільш ефективним видом космічного знімання є космічне

фотографування, яке має надзвичайно великі переваги перед аерофотозніманням.

За допомогою методів дистанційного зондування можна розпізнавати землі за угіддями, отримувати інформацію про розміщення культур у сівозміні, ґрунтовий покрив тощо.

Одна з важливих функцій управління земельними ресурсами належить *землевпорядкуванню*, яке потрібно розглядати через призму програма - схема - проект використання та охорони земельних ресурсів. Програма - це система аргументованих наукових передбачень про стан об'єкта в майбутньому, який матиме хоч і вірогідний, але досить достовірний характер.

Програма не ставить конкретних завдань, не обмежується чіткими часовими рамками. Наукове і практичне значення програми полягає в опрацюванні різних варіантів, які дають лише можливість вибору та обґрунтування оптимального напрямку розвитку і досягнення певних результатів. Програми розробляються на загальнодержавному і регіональному рівнях.

Детальніший прогноз використання земель на перспективу розглядається в *схемі використання і охорони земель* відповідних адміністративно-територіальних утворень (область, район, сільська територія).

Суть *проекту землевпорядкування* в загальній системі управління земельними ресурсами полягає в прийнятті проектних рішень, їх правовому, економічному, соціальному, екологічному забезпеченні і практичному освоєнні конкретної ділянки на землях всіх категорій. При цьому дуже важливо розрізняти проектування як інженерно-технологічний процес і проектування як функцію управління, яка представляє цілісну систему взаємопов'язаних (інженерно-технічних, правових, соціально-економічних, екологічних та ін.) заходів і спрямованих на зміну і вдосконалення існуючого порядку на землі, підвищення ефективності землекористування.

Державний земельний кадастр як функція управління земельними ресурсами забезпечує функціонування державної геоінформаційної системи відомостей про землі, розташовані в межах державного кордону України, їх цільове призначення, обмеження у їх використанні, а також дані про кількісну і якісну характеристику земель, їх оцінку, про розподіл земель між власниками і користувачами, про меліоративні мережі та складові частини меліоративних мереж. Матеріали державного земельного кадастру потрібні для інформаційного забезпечення органів державної влади та органів місцевого самоврядування, фізичних та юридичних осіб при: регулюванні земельних відносин; управлінні земельними ресурсами; організації раціонального використання та охорони земель; здійсненні землеустрою; проведенні оцінки землі; формуванні та веденні містобудівного кадастру, кадастрів інших природних ресурсів; справлянні плати за землю.

Функція державного контролю за *використанням і охороною земель* полягає у забезпеченні дотримання органами державної влади, органами місцевого самоврядування, фізичними та юридичними особами земельного

законодавства України, реалізації державної політики у сфері охорони та раціонального використання земельних ресурсів, запобігання порушенням законодавства України у сфері використання і охорони земель, своєчасне виявлення таких порушень і вжиття відповідних заходів щодо їх усунення, забезпечення дотримання власниками землі та землекористувачами стандартів і нормативів у сфері використання і охорони земель, запобігання забрудненню земель та зниженню родючості ґрунтів.

Моніторинг земель як функція управління земельними ресурсами - це система спостереження за станом земель з метою своєчасного виявлення змін, їх оцінки, запобігання негативним процесам та ліквідації їх наслідків.

Економічне регулювання раціонального землекористування як функція управління передбачає економічне стимулювання, відшкодування збитків, адекватних заподіяній шкоді землекористуванню, справляння податків та орендної плати за використання землі.

Функція *вирішення земельних спорів* має за мету розв'язання конфліктної ситуації щодо володіння, користування і розпоряджання земельними ділянками, що перебувають у власності громадян і юридичних осіб, а також розв'язання спірних питань щодо розмежування територій сіл, селищ, міст, районів і областей. Крім того, можуть виникнути спірні питання щодо розмежування земель державної, приватної і комунальної форм власності.

Захист прав громадян і юридичних осіб на земельні ділянки відповідно до кримінального, адміністративного, цивільного і земельного законодавства здійснюється шляхом: гарантії права власності на землю; захисту конкретних форм господарювання на землі; охорони державних земель; підтримки заходів щодо використання земель та охорони довкілля; забезпечення стійкості землекористування; справедливого стягнення плати за використання землі; відшкодування збитків; створення сприятливих умов для цивілізованого ринку землі та інших передбачених законом заходів тощо.

Вирішення земельних спорів спрямоване на досягнення загальної мети управління ринковим землекористуванням - забезпечення найбільш ефективного використання земельних ресурсів в інтересах всієї країни. Враховуючи ту обставину, що земля є практично не відновлюваним природним ресурсом, її збереження і раціональне використання повинно бути виважене і продумано організоване, оскільки можливі помилки можуть призвести до непоправних наслідків. Тому будь-які способи використання землі можуть плануватись і здійснюватись тільки на основі проектів, які відповідають вимогам законодавства, встановленим стандартам, нормам і правилам.

Функція *стандартизації і нормування в галузі охорони земель та відтворення родючості ґрунтів* ставить за мету забезпечення екологічної і санітарно-гігієнічної безпеки громадян шляхом прийняття відповідних нормативів і стандартів, які визначають вимоги щодо якості землі, допустимого антропогенного навантаження на ґрунти та окремі території, допустимого сільськогосподарського освоєння земель тощо.

У галузі охорони земель та відтворення родючості ґрунтів згідно із Земельним кодексом України нормативи встановлюються за такими показниками: оптимальне співвідношення земельних угідь, якісний стан ґрунтів, гранично допустиме забруднення ґрунтів, показники деградації земель та ґрунтів.

Така функція, як розвиток *інфраструктури ринку землі*, представляє сукупність елементів, дій (іпотека, земельні банки, земельні суди, товарні біржі, посередницькі і брокерські фірми, аукціони тощо) і має своїм завданням забезпечення гармонійного функціонування всієї системи управління земельними ресурсами, що дозволить створити умови для раціонального використання та охорони земель.

Управління земельними ресурсами не можна розглядати у відриві від такої функції, як *інноваційно-інвестиційна діяльність*. Неможливо реалізувати будь-яке управлінське рішення щодо раціонального використання та охорони земель без залучення інвестицій та інноваційної діяльності. Ефективне використання землі можливе тільки при відповідних інвестиційних та інноваційних програмах.

Інвестиціями є всі види майнових та інтелектуальних цінностей, використання яких дозволяє досягти поставленої мети суб'єктом управління.

Інноваційна діяльність як одна із форм інвестиційної діяльності здійснюється з метою впровадження досягнень науково-технічного прогресу у розвиток землекористування, що включає:

- реалізацію довгострокових науково-технічних програм з великими строками окупності витрат;
- фінансування фундаментальних досліджень для здійснення якісних змін у стані продуктивних сил;
- розробку і впровадження нових ресурсозберігаючих технологій, призначених для збереження родючості ґрунтів, поліпшення соціально-економічного та екологічного становища.

Інвестиційна діяльність може здійснюватись за рахунок:

- бюджетних інвестиційних асигнувань;
- власних фінансових ресурсів інвестора (прибуток, амортизаційні відрахування, збитків від аварій, стихійного лиха, грошові нагромадження і заощадження громадян, юридичних осіб тощо);
- позичкових фінансових коштів інвестора (облігаційні позики, банківські та бюджетні кредити);
- залучених фінансових коштів інвестора (кошти, одержані від акцій, пайові та інші внески громадян і юридичних осіб);
- безоплатних і благодійних внесків тощо.

Важливою функцією управління земельними ресурсами є *підготовка, перепідготовка та підвищення кваліфікації фахівців* для роботи в системі державних земельних органів, оскільки ефективність землекористування значною мірою залежить від складу, кваліфікації, свідомості, дисциплінованості і трудової активності кадрів.

З урахуванням цього в Україні потрібно привести навчальні плани і програми вищих освітніх закладів, які готують фахівців для державних земельних органів, у відповідність до вимог ринкової економіки. Потрібно самперед починати з професійної перепідготовки тих кадрів, на які вже покладено обов'язки спеціалістів з управління земельними ресурсами.

Ефективність управління земельними ресурсами в умовах ринку значною мірою визначається розвитком маркетингової діяльності. Суть маркетингу як функції управління земельними ресурсами в загальних рисах зводиться до управління ринком (управління попиту). Тому при розробці конкретного інвестиційного проекту чи проекту продажу земельних ділянок важливе значення має вивчення очікуваного попиту на землю чи нерухомість.

Така функція управління земельними ресурсами, як *встановлення права земельного сервітуту*, тобто права власника або користувача земельної ділянки на обмежене платне або безплатне користування чужою земельною ділянкою, знаходить широкий спектр свого застосування в землекористуванні. Власники або користувачі земельних ділянок можуть вимагати встановлення таких земельних сервітутів:

- право проходу чи проїзду на велосипеді;
- право проїзду на транспортному засобі по наявному шляху;
- право прокладання та експлуатації ліній електропередачі, зв'язку, трубопроводів, інших лінійних комунікацій;
- право прокладати на свою земельну ділянку водопровід із чужої природної водойми або через чужу земельну ділянку;
- право відведення води зі своєї земельної ділянки на сусідню або через сусідню ділянку;
- право затору води із природної водойми, розташованої на сусідній земельній ділянці, та право проходу до природної водойми;
- право поїти худобу із природної водойми, розташованої на сусідній земельній ділянці, та право прогону худоби по наявному шляху;
- право встановлення будівельних риштувань та складування будівельних матеріалів з метою ремонту будівель та споруд;
- інші земельні сервітути.

Функція *набуття і реалізації права на землю* передбачає управлінські дії з передачі земельних ділянок у власність або надання їх у користування громадянам та юридичним особам у розмірах, передбачених чинним законодавством та на підставі цивільно-правових угод.

Функція *забезпечення гарантії права на землю* передбачає забезпечення державою громадянам та юридичним особам рівні умови захисту прав власності на землю шляхом:

- визнання прав на землю;
- відновлення стану земельної ділянки, який існував до порушення прав і запобігання вчиненню дій, що порушують права або створюють небезпеку порушення прав;
- визнання угоди недійсною;

- визнання недійсними рішень органів виконавчої влади або органів місцевого самоврядування;
- відшкодування заподіяних збитків;
- застосування інших способів гарантії права на землю.

Функція *обмеження прав на земельну ділянку* передбачає:

- заборону на продаж або інше відчуження певним особам протягом встановленого строку;
- заборону на передачу в оренду (суборенду);
- право на переважну купівлю у разі її продажу;
- умову прийняття спадщини тільки визначеним спадкоємцем;
- умову розпочати і завершити забудову або освоєння земельної ділянки протягом встановлених строків;
- заборону на впровадження окремих видів діяльності;
- заборону на зміну цільового призначення земельної ділянки, ландшафту та зовнішнього виду нерухомого майна;
- умову додержання природоохоронних вимог або виконання визначених робіт і ін.

Функція *відповідальності за порушення чинного законодавства* передбачає управлінські рішення, спрямовані на притягнення до цивільної, адміністративної чи кримінальної відповідальності за такі порушення:

- укладання угод з порушенням земельного законодавства;
- самовільне зайняття земельних ділянок;
- псування сільськогосподарських угідь та інших земель, їх забруднення хімічними та радіоактивними речовинами і стічними водами, засмічення промисловими, побутовими та іншими відходами;
- розміщення, проектування, будівництво, введення в дію об'єктів, що негативно впливають на стан земель;
- невиконання вимог щодо використання земель за цільовим призначенням;
- порушення строків повернення тимчасово зайнятих земель або невиконання обов'язків щодо приведення їх у стан, придатний для цільового призначення;
- знищення межових знаків;
- невиконання умов знімання, збереження і нанесення родючого шару ґрунту;
- самовільне відхилення, від проектів землевпорядкування та ін.

Реалізація у практичну площину цих функцій здійснюється спеціально підготовленими для цього земельними менеджерами, керівниками відповідних організацій, підприємств і установ.

Лекція 3. Правові аспекти управління земельними ресурсами

- 3.1. Конституційні основи управління земельними ресурсами України.
- 3.2. Земельний кодекс — правова основа управління використанням земельних ресурсів.
- 3.3. Нормативно-правові акти в галузі управління земельними ресурсами.

3.1. Конституційні основи управління земельними ресурсами України

Стратегічною правовою базою управління земельними ресурсами є Конституція України, прийнята Верховною Радою 28 червня 1996 року. У головному документі нашої держави проблемам управління земельними ресурсами безпосередньо присвячено статті 2,13, 14,17,41,50,132.

У статтях 2, 17, 132 наголошується, що територія України в межах існуючого кордону є цілісною і недоторканною. Захист суверенітету і територіальної цілісності України є найважливішими функціями держави, справою всього Українського народу.

Посягання на територіальну цілісність і недоторканність України, згідно із статтею 110 Кримінального кодексу, карається обмеженням або позбавленням волі на строк від трьох до п'яти років.

У статті 13 наголошується, що земля, її надра, атмосферне повітря, водні та інші природні ресурси, які знаходяться в межах території України, природні ресурси її континентального шельфу виключної (морської) економічної зони є об'єктами права власності українського народу. Від імені українського народу права власника здійснюють органи державної влади та органи місцевого самоврядування в межах, визначених цією Конституцією.

Кожний громадянин має право користуватись природними об'єктами права власності народу відповідно до закону.

Власність зобов'язує - вона не повинна використовуватись на шкоду людині і суспільству. Держава забезпечує захист прав усіх суб'єктів права власності і господарювання, соціальну спрямованість економіки. Усі суб'єкти права власності рівні перед законом.

Стаття 14 проголошує, що земля є основним національним багатством, що перебуває під особливою охороною держави. Право власності на землю гарантується. Це право набувається і реалізується громадянами, юридичними особами та державою виключно відповідно до закону.

У статті 41 відзначається, що кожен має право володіти, користуватися і розпоряджатися своєю власністю...

Право приватної власності набувається в порядку, визначеному законом. Громадяни для задоволення своїх потреб можуть користуватись об'єктами права державної та комунальної власності. Ніхто не може бути протиправно позбавлений прав власності. Право приватної власності є непорушним. Примусове відчуження об'єктів права приватної власності може бути застосоване лише як виняток з мотивів суспільної необхідності, за умови повного відшкодування їхньої вартості.

Примусове відчуження таких об'єктів з наступним повним відшкодуванням їхньої вартості допускається лише в умовах воєнного чи надзвичайного стану.

Стаття 50 проголошує, що кожен має право на безпечне для життя і здоров'я довкілля та на відшкодування завданої порушенням цього права шкоди.

Кожному гарантується право вільного доступу до інформації про стан довкілля, про якість харчових продуктів і предметів побуту. Така інформація ніким не може бути засекречена.

Згідно з Конституцією України (ст. 124), правосуддя в галузі земельних відносин здійснюється виключно судами. Делегування функцій судів, а також привласнення цих функцій іншим органам чи посадовим особам не допускається. Судові рішення ухвалюються судами іменем України і є обов'язковими до виконання на всій території України. Згідно зі статтею 8 Конституції України, закони та інші нормативно-правові акти повинні прийматися тільки з урахуванням Основного закону і відповідати йому. Тому процес управління земельними ресурсами повинен впливати з "середини" Конституції України. Прийняття управлінських рішень поза рамками Конституції України є нелегітимним.

3.2. Земельний кодекс - правова основа управління використанням земельних ресурсів

Нижчою ланкою системи "рамкових" законів у галузі управління використанням земельних ресурсів є Земельний кодекс України, який базується на положеннях Конституції нашої держави. В цілому Земельний кодекс складається з 10 розділів, 37 глав, які вміщують 212 статей, Перехідних та Прикінцевих положень. Земельному кодексу надається перевага при врегулюванні земельних відносин в інших галузях законодавства держави, а у випадках суперечностей між Кодексом та іншими нормативно-правовими актами застосовуються норми Земельного кодексу.

Земельним кодексом встановлено, що землями державної власності розпоряджаються Кабінет Міністрів України, Уряд Автономної республіки Крим та місцеві державні адміністрації. Землями комунальної власності розпоряджаються сільські, селищні, міські ради, а землями, що перебувають у спільній власності територіальних громад сіл, селищ, міст, - відповідні районні та обласні ради.

До часу розмежування земель державної і комунальної власності Земельний кодекс передбачає, що відведення земельних ділянок, на яких розміщено об'єкти комунальної власності, здійснюватимуть відповідні ради, а за межами населених пунктів - Уряд України та відповідні державні адміністрації. З метою спрощення процесу управління використанням і охороною земель Земельний кодекс передбачає 9 категорій земель за цільовим призначенням (ст. 19).

Землі запасу, на відміну від Земельного кодексу (1992 р.), не виділяються в окрему категорію, а враховуються у складі кожної із категорій земель, що

перебувають у державній і комунальній власності. У Кодексі остаточно вирішено проблему власності на землю. Так, згідно зі статтею 81, громадяни України набувають права власності на землю на підставі:

- придбання за договором купівлі-продажу, дарування, міни, іншими цивільно-правовими угодами;
- безоплатної передані із земель державної і комунальної власності;
- приватизації земельних ділянок, що були раніше надані їм у користування;
- прийняття спадщини;
- виділення в натурі належної їм земельної частки.

Причому вони мають право на безоплатну передачу їм земельних ділянок у таких розмірах:

- для ведення фермерського господарства - в розмірі земельної частки (паю) відповідного недержавного сільськогосподарського підприємства;
- для ведення особистого селянського господарства - 2 га;
- для ведення садівництва - 0,12 га;
- для будівництва і обслуговування житлового будинку, господарських будівель і споруд у селах - не більше 0,25 га, в селищах - не більше 0,15 га, в містах - не більше 0,10 га;
- для індивідуального дачного будівництва - не більше 0,10 га;
- для будівництва індивідуальних гаражів - 0,01 га.

Понад ці норми громадяни можуть без будь-яких обмежень площі придбати ділянки та брати їх в оренду.

Проте згідно з Перехідними положеннями, на період до 1 січня 2015 року громадяни і юридичні особи можуть набувати право власності на землі сільськогосподарського призначення загальною площею до 100 гектарів. Ця площа може бути збільшена у разі успадкування земельних ділянок за законом.

При цьому, на основі пункту 14' Перехідних положень Земельного кодексу, забороняються відчуження земельних часток (паїв), земельних ділянок сільськогосподарського призначення державної і комунальної власності, відчуження та зміна цільового призначення земельних ділянок сільськогосподарського призначення приватної власності, виділених в натурі (на місцевості) власникам земельних часток (паїв), розташованих на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях, Автономної Республіки Крим та міста Севастополя, крім передачі їх у спадщину. Угоди (у тому числі довіреності), укладені під час дії заборони на купівлю-продаж або відчуження в інший спосіб земельних ділянок та земельних часток (паїв), визначених цим пунктом, у частині їх купівлі-продажу та відчуження в інший спосіб, а так само в частині передачі прав на відчуження цих земельних ділянок та земельних часток (паїв) на майбутнє, є недійсними з моменту їх укладення (посвідчення).

Кодексом визначено, що до 1 січня 2024 року загальна площа земельних ділянок сільськогосподарського призначення у власності громадянина України

не може перевищувати ста гектарів. Зазначене обмеження не поширюється на земельні ділянки, набуті у власність громадянином до набрання чинності цим підпунктом.

Громадянам та юридичним особам за рішенням органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади можуть безоплатно або за плату передаватись у власність замкнені земельні ділянки лісогосподарського призначення загальною площею до 5 гектарів у складі угідь селянських, фермерських та інших господарств. Це саме стосується штучно створених насаджень на землях приватної власності, а також ділянок для заліснення, отриманих у власність громадянами і юридичними особами із земель іншого призначення з деградованими і малопродуктивними угіддями.

Громадянам та юридичним особам за рішенням органів виконавчої влади або органів місцевого самоврядування можуть безоплатно передаватись у власність замкнені природні водойми (загальною площею до 3 гектарів). Власники на своїх земельних ділянках можуть у встановленому порядку створювати рибогосподарські, протиерозійні та інші штучні водойми.

Іноземці та особи без громадянства можуть набувати права власності на земельні ділянки несільськогосподарського призначення в межах населених пунктів, а також на земельні ділянки несільськогосподарського призначення за межами населених пунктів, на яких розташовані об'єкти нерухомого майна, що належать їм на праві приватної власності. Землі сільськогосподарського призначення, прийняті у спадщину іноземними громадянами, а також особами без громадянства, протягом року підлягають відчуженню (статті 81,82).

Кодексом встановлено, що у комунальній власності перебувають всі землі в межах населених пунктів, крім земель приватної та державної власності, а також земельні ділянки за їх межами, на яких розташовані об'єкти комунальної власності. Управління землями комунальної власності повинно бути спрямоване на дотримання умови, за якої у приватну власність можуть передаватися всі землі, крім:

- земель загального користування населених пунктів (майдани, вулиці, проїзди, шляхи, набережні, пляжі, парки, сквери, бульвари, кладовища, місця знешкодження та утилізації відходів тощо);
- земель під залізницями, автомобільними дорогами, об'єктами повітряного і трубопровідного транспорту;
- земель під об'єктами природно-заповідного фонду, історико-культурного призначення, що мають особливу екологічну, оздоровчу, наукову, естетичну та історико-культурну цінність, якщо інше не передбачене законом;
- земель лісового фонду, крім випадків, коли замкнені земельні ділянки лісового фонду загальною площею до 5 гектарів знаходяться у складі угідь селянських фермерських та інших господарств (ст. 56);
- земель водного фонду, крім замкнених природних водойм загальною площею до 3 гектарів (ст. 5);

- земельних ділянок, які використовуються для забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування.

При цьому територіальні громади набувають землю у комунальну власність у разі:

- передачі їм земель державної власності;
- примусового відчуження земельних ділянок у власників з мотивів суспільної необхідності та для суспільних потреб;
- прийняття спадщини;
- придбання за договором купівлі-продажу, дарування, міни, іншими цивільно-правовими угодами тощо.

З огляду державних інтересів до земель державної власності, які не можуть передаватись у комунальну власність, належать:

- землі атомної енергетики та космічної системи;
- землі оборони, крім земельних ділянок під об'єктами соціально-культурного, виробничого та житлового призначення;
- землі під об'єктами природно-заповідного фонду та історико-культурними об'єктами, що мають національне та загальнодержавне значення;
- землі під водними об'єктами загальнодержавного значення;
- земельні ділянки, які використовуються для забезпечення діяльності Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України, інших органів державної влади, Національної академії наук України, державних галузевих академій наук;
- земельні ділянки зон відчуження та безумовного (обов'язкового) виселення, що зазнали радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи.

Землі державної власності, які не можуть передаватись у приватну власність:

- землі атомної енергетики та космічної системи;
- землі під державними залізницями, об'єктами державної власності повітряного і трубопровідного транспорту;
- землі оборони;
- землі під об'єктами природно-заповідного фонду, історико-культурного та оздоровчого призначення, що мають особливу екологічну, оздоровчу, наукову, естетичну та історико-культурну цінність, якщо інше не передбачено законом; землі лісового фонду, крім випадків, визначених цим Кодексом;
- землі водного фонду, крім випадків, визначених цим Кодексом;
- земельні ділянки, які використовуються для забезпечення діяльності Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України, інших органів державної влади, Національної академії наук України, державних галузевих академій наук; земельні ділянки зон відчуження та безумовного (обов'язкового)

відселення, що зазнали радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи.

З метою формування земель комунальної власності за рішенням органу влади проводиться роздержавлення земель, що перебувають у державній власності. Причому втрати, пов'язані із розмежуванням земель державної та комунальної власності, здійснюються за рахунок коштів відповідних бюджетів.

Земельний кодекс встановлює виникнення права спільної часткової (ст. 87) і спільної сумісної власності (ст. 89) на земельну ділянку.

Причому, право спільної часткової власності на земельну ділянку виникає:

- при добровільному об'єднанні власниками належних їм земельних ділянок;
- при придбанні у власність земельної ділянки двома чи більше особами за цивільно-правовими угодами;
- при прийнятті спадщини на земельну ділянку однією або більше особами;
- за рішенням суду.

У спільній сумісній власності перебувають земельні ділянки:

- подружжя;
- членів фермерського господарства;
- співвласників житлового будинку.

Володіння, користування та розпорядження земельною ділянкою, що перебуває у спільній власності, здійснюються за договором або законом.

Крім прав, власники земельних ділянок згідно зі статтею 91 зобов'язані:

- забезпечувати використання їх за цільовим призначенням; додержуватися вимог законодавства про охорону довкілля; своєчасно сплачувати земельний податок;
- не порушувати прав власників суміжних земельних ділянок та землекористувачів;
- підвищувати родючість ґрунтів та зберігати інші корисні властивості землі;
- своєчасно надавати відповідним органам виконавчої влади та органам місцевого самоврядування дані про стан і використання земель та інших природних ресурсів у порядку, встановленому законом;
- дотримуватися правил добросусідства та обмежень, пов'язаних зі встановленням земельних сервітутів та охоронних зон;
- зберігати геодезичні знаки, протиерозійні споруди, мережі зрошувальних і осушувальних систем.

Слід зазначити, що Кодекс передбачає і права та обов'язки землекористувачів (ст. 95,96).

Ознакою обнадійливих якісних зрушень у землекористуванні є право оренди земельних ділянок, яке визначається статтею 93 Земельного кодексу. Основні концепційні засади оренди полягають у тому, що земельні ділянки

можуть передаватися в оренду громадянам та юридичним особам України, іноземним громадянам і особам без громадянства, іноземним юридичним особам, міжнародним об'єднанням і організаціям та іноземним державам. Земельний кодекс передбачає запровадження інституту права на чужі земельні ділянки (земельні сервітути).

Згідно зі статтею 98 право земельного сервітуту - це право власника або землекористувача земельної ділянки на обмежене платне або безоплатне користування чужою земельною ділянкою. Встановлення земельного сервітуту не веде до позбавлення власника земельної ділянки, щодо якої встановлений земельний сервітут, прав володіння, користування та розпорядження нею.

Земельний кодекс передбачає в окремих випадках встановлення обмеження (обтяження) прав на земельну ділянку, суть якого полягає:

- в забороні на продаж або інше відчуження певних особам протягом встановленого строку;
- забороні на передачу в оренду (суборенду);
- праві на переважну купівлю у разі її продажу;
- умові прийняття спадщини тільки визначеним спадкоємцем;
- умові розпочати і завершити забудову або освоєння земельної ділянки протягом встановлених термінів;
- забороні на провадження окремих видів діяльності;
- забороні на зміну цільового призначення земельної ділянки, ландшафту тощо;
- умові здійснити будівництво, ремонт або утримання дороги, ділянки дороги;
- умові додержання природоохоронних вимог або виконання визначених робіт;
- умові надавати право полювання, вилову риби, збирання дикорослих рослин на своїй земельній ділянці в установлений час і в установленому місці та ін.

Цілі встановлення земельних сервітутів:

- права проходу та проїзду на велосипеді;
- права проїзду на транспортному засобі по наявному шляху;
- права прокладання та експлуатації ліній електропередачі, зв'язку, трубопроводів, інших лінійних комунікацій; права прокладати на свою земельну ділянку водопровід із чужої природної водойми або через чужу земельну ділянку;
- права відведення води зі своєї земельної ділянки на сусідню або через сусідню земельну ділянку; права забору води з природної водойми, розташованої на сусідній земельній ділянці, та право проходу до природної водойми;
- права поїти свою худобу із природної водойми, розташованої на сусідній земельній ділянці, та права прогону худоби до природної водойми; права прогону худоби по наявному шляху; права

встановлення будівельних риштувань та складування будівельних матеріалів з метою ремонту будівель та споруд та ін.

Земельним кодексом регулюються обмеження щодо використання земельних ділянок в межах охоронних зон, зонах санітарної охорони, санітарно-захисних зонах, зонах особливого режиму використання земель.

Виходячи з положень Конституції України щодо прав володіння, користування і розпоряджання своєю власністю, Кодекс регулює набуття і реалізацію права на землю (ст. 116 - 139).

При цьому встановлюються підстави набуття права на землю, порядок передачі земельних ділянок державної власності у комунальну власність та земельних ділянок комунальної власності у державну власність, порядок безоплатної приватизації земельних ділянок громадянам, порядок надання у постійне користування земельних ділянок юридичним особам, розкриваються повноваження органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування по наданню земельних ділянок юридичним особам у постійне користування, порядок придбання земельних ділянок на підставі цивільно-правових угод, на конкурентних засадах.

Виражаючи інтереси народу України, Земельний кодекс передбачає набуття права на земельні ділянки за давністю користування (ст. 119) тим громадянам, які добросовісно і безперервно ними користувалися протягом 15 років, але в силу різних обставин не отримали документів, які б засвідчували у них права на ці земельні ділянки. Водночас Земельним кодексом передбачаються підстави та порядок припинення прав на землю (ст. 140,141,143).

Земельним кодексом (ст. 150) встановлюється виключний статус особливо цінних земель держави, до яких відносяться:

а) у складі земель сільськогосподарського призначення: чорноземи нееродовані несолонцюваті на лесових породах; лучно-чорноземні незасолені несолонцюваті суглинкові ґрунти; темно-сірі опідзолені ґрунти та чорноземи опідзолені на лесах і глеюваті; бурі гірсько-лісові та дерново-буроземні глибокі і середньо глибокі ґрунти; дерново-підзолисті суглинкові ґрунти; коричневі ґрунти Південного узбережжя Криму, дернові глибокі ґрунти Закарпаття;

б) торфовища з глибиною залягання торфу більше одного метра і осушені незалежно від глибини, торфовища у складі водно-болотних угідь міжнародного значення;

в) землі, надані в постійне користування НВАО "Масандра" та підприємствам, що входять до його складу; землі дослідних полів науково-дослідних установ і навчальних закладів;

г) землі природно-заповідного та іншого природоохоронного призначення, землі історико-культурного призначення.

При цьому акцентується увага, що земельні ділянки особливо цінних земель, що перебувають у державній або комунальній власності, можуть вилучатися (викуплятися) для будівництва об'єктів загальнодержавного значення, доріг, ліній електропередачі та зв'язку, трубопроводів, осушувальних

і зрошувальних каналів, геодезичних пунктів, житла, об'єктів соціально-культурного призначення, нафтових і газових свердловин та виробничих споруд, пов'язаних з їх експлуатацією, за постановою Кабінету Міністрів України або ш рішенням відповідної місцевої ради, якщо питання про вилучення (викуп) земельної ділянки погоджується Верховною Радою України.

Погодження матеріалів вилучення (викупу) земельних ділянок особливо цінних земель, що перебувають у власності громадян і юридичних осіб, провадиться Верховною Радою України за поданням Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласної, Київської і Севастопольської міських рад.

З особливою повнотою Земельний кодекс розкриває гарантії прав на землю громадян та юридичних осіб на рівних умовах, які досягаються шляхом:

- визнання прав;
- відновлення стану земельної ділянки, який існував до порушення прав, і запобігання вчиненню дій, що порушують права або створюють небезпеку порушення прав;
- визнання угоди недійсною;
- визнання недійсним рішень органів виконавчої влади або органів місцевого самоврядування;
- відшкодування заподіяних збитків;
- застосування інших, передбачених законом, способів (ст. 152).

Стаття 158 Земельного кодексу регламентує, що земельні спори вирішуються судами, органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади з питань земельних ресурсів.

Виключно судом вирішуються земельні спори з приводу володіння, користування і розпоряджання земельними ділянками, що перебувають у власності громадян і юридичних осіб, а також спори щодо розмежування територій сіл, селищ, міст, районів та областей.

Органи місцевого самоврядування вирішують земельні спори у межах населених пунктів щодо меж земельних ділянок, що перебувають у власності і користуванні громадян, та додержання громадянами правил добросусідства, а також спори щодо розмежування меж районів у містах.

Органи виконавчої влади з питань земельних ресурсів вирішують земельні спори щодо меж земельних ділянок за межами населених пунктів, розташування обмежень у використанні земель та земельних сервітутів.

У разі незгоди власників землі або землекористувачів з рішенням органів місцевого самоврядування, органу виконавчої влади з питань земельних ресурсів спір вирішується судом.

З урахуванням того, що земля знаходиться під особливою охороною держави, Земельний кодекс передбачає зміст охорони земель.

Охорона земель включає:

- обґрунтування і забезпечення досягнення раціонального землекористування;

- захист сільськогосподарських угідь, лісових земель та чагарників від необґрунтованого їх вилучення для інших потреб;
- захист земель від ерозії, селів, підтоплення, заболочування, вторинного засолення, пересушення, ущільнення, забруднення відходами виробництва, хімічними та радіоактивними речовинами та від інших несприятливих природних і техногенних процесів;
- збереження природних водно-болотних угідь;
- попередження погіршення естетичного стану та екологічної ролі антропогенних ландшафтів;
- консервацію деградованих і малопродуктивних сільськогосподарських угідь.

Особливої уваги заслуговує стаття 165, яка регламентує стандартизацію і нормування в галузі охорони земель та відтворення родючості ґрунтів. У галузі охорони земель та відтворення родючості ґрунтів встановлюються нормативи:

- оптимального співвідношення земельних угідь;
- якісного стану угідь;
- гранично допустимого забруднення ґрунтів;
- показники деградації земель та ґрунтів.

У Земельному кодексі порушено питання про рекультивацію порушених земель (ст. 166), використання техногенно забруднених земель (ст. 169, 170), консервацію деградованих і техногенно забруднених земель (ст. 171, 172).

Земельний кодекс містить розділ з управління в галузі використання і охорони земель, в якому розглядаються питання про: встановлення та зміну меж адміністративно-територіальних утворень (ст. 173 -176); планування використання земель (ст. 177 -180); землеустрій (ст. 181 - 186); контроль за використанням та охороною земель (ст. 187 - 190); моніторинг земель (ст. 191 - 192); державний земельний кадастр (ст. 193 - 204); економічне стимулювання раціонального використання та охорони земель (ст. 205, 206); відшкодування витрат сільськогосподарського та лісгосподарського виробництва (ст. 207 - 209).

Порушення, за які ЗК України передбачає цивільну, адміністративну або кримінальну відповідальність:

- укладення угод з порушенням земельного законодавства;
- самовільне зайняття земельних ділянок;
- псування сільськогосподарських угідь та інших земель, їх забруднення хімічними та радіоактивними речовинами і стічними водами, засмічення промисловими та іншими відходами;
- розміщення, проектування, будівництво, введення в дію об'єктів, що негативно впливають на стан земель;
- невиконання вимог щодо використання земель за цільовим призначенням;
- порушення строків повернення тимчасово зайнятих земель або невиконання обов'язків щодо приведення їх у стан, придатний для використання за призначенням; знищення межових знаків;

- приховування від обліку і реєстрації та перекручення даних про стан земель, розміри та кількість земельних ділянок;
- непроведення рекультивації порушених земель; знищення або пошкодження протиерозійних і гідротехнічних споруд, захисних насаджень;
- невиконання умов знімання, збереження і нанесення родючого шару ґрунту;
- самовільне відхилення від проектів землеустрою;
- ухилення від державної реєстрації земельних ділянок та подання недостовірної інформації щодо них;
- порушення строків розгляду заяв щодо відведення земельних ділянок.

Отже, є всі підстави вважати, що Земельний кодекс - основний законодавчий акт у системі управління земельними ресурсами. Кожна його стаття представляє інструмент прийняття управлінських рішень державними і приватними інститутами.

3.3. Нормативно-правові акти в галузі управління земельними ресурсами

Ефективність управлінських рішень, пов'язаних з використанням землі, визначається рівнем законодавчого забезпечення. Але ні Конституція, ні Земельний кодекс України не можуть з належною деталізацією врахувати весь спектр правових норм раціонального використання і охорони земель. Ці правові акти служать лише базою, на підставі якої формується цілісний масив законодавства, що справляє свій вплив на прийняття управлінських рішень в галузі землекористування.

З початку земельної реформи, проголошеної 18 грудня 1990 р. постановою Верховної ради України “Про земельну реформу” і розпочатої 15 березня 1991 р., в Україні прийнято понад сто законодавчо-нормативних документів з питань управління використанням і охороною земель, кожен з яких доповнює один одного, представляючи тактику реалізації земельної реформи.

З проголошенням 15 березня 1991 р. всіх земель України об'єктом земельної реформи докорінно змінився земельний устрій країни, що виражався у перебудові форм власності на землю і майно. Згідно з постановою Верховної Ради від 13 березня 1992 р. “Про прискорення земельної реформи і приватизацію землі”, розпочато роздержавлення земель, передачу їх у колективну та приватну власність на підставі відповідних проектів. Одним із ключових питань цього періоду було визначення розмірів земельних часток (паїв) та кола осіб, які мають право на неї у складі земель колективної власності. З цією метою 13 березня 1992 р. Верховна Рада України затвердила форму державного акту на право колективної власності на землю, у складі якого був додаток – список членів колективного сільськогосподарського підприємства, тобто власників цієї землі. Ця постанова передбачала визначення

потреби громадян міст та селищ міського типу у земельних ділянках для індивідуального житлового будівництва, садівництва, городництва шляхом перерозподілу земель.

У розвиток згадуваної постанови через 9 місяців і 13 днів Декретом Кабінету Міністрів України “Про приватизацію земельних ділянок” (26 грудня 1992 р.) було започатковано передачу безоплатно одноразово у приватну власність земельних ділянок для ведення особистого підсобного господарства, присадибних ділянок тощо з відповідною позначкою у паспорті або документі, що його замінює.

Декрет регламентував право громадян продавати або іншими способами відчужувати належні їм земельні ділянки без їх цільового призначення. При цьому вартість земельної ділянки за договором купівлі-продажу встановлюється за згодою двох сторін, проте вона не може бути меншою від нормативної грошової вартості землі.

Постановою Верховної Ради України від 4 лютого 1994 р. “Про концепцію Національної програми відродження села на 1995-2005рр.” було встановлено, що земельна реформа ґрунтується на:

- забезпеченні раціонального співвідношення земель приватної, колективної і державної форм власності на землю;
- платності землекористування;
- формуванні ринку землі та скасуванні мораторію на продаж землі.

Причому держава взяла на себе зобов’язання стимулювання становлення різних форм господарювання в аграрному секторі, забезпечуючи:

- рівні можливості для розвитку на селі всіх укладів, здорову конкуренцію між товаровиробниками;
- трансформацію за бажанням трудових колективів (власників) колективних сільськогосподарських підприємств в акціонерні товариства, товариства з обмеженою відповідальністю, сільськогосподарські кооперативи тощо.

Верховна Рада України, заслухавши 11 жовтня 1994 р. доповідь Президента України про основні засади економічної і соціальної політики, схвалила стратегію реформування в країні, включаючи і стратегію земельної реформи. Згідно з цією стратегією, Указом Президента України від 10 листопада 1994 р. № 666 “Про невідкладні заходи щодо прискорення земельної реформи у сфері сільськогосподарського виробництва” було запроваджено категорію земельної частки (паю) у колективній власності і процес паювання сільськогосподарських угідь.

Велике функціонально-пізнавальне навантаження цього Указу полягає в тому, що він передбачає:

- безоплатну передачу землі у колективну і приватну власність для виробництва сільськогосподарської продукції на добровільних засадах, виходячи з того, що земля повинна належати тим, хто її обробляє;

- поділ земель, які передано у колективну власність, на земельні частки (паї) без виділення їх в натурі та видачу сертифіката на право приватної власності на земельну частку (пай);
- право розпоряджання земельною часткою (паєм), яка може бути об'єктом купівлі-продажу, дарування, обміну, успадкування, застави тощо;
- кожний член колективного сільськогосподарського підприємства має право вийти з нього та отримати безкоштовно у приватну власність свою земельну частку (пай) в натурі;
- власники земельних ділянок можуть добровільно створювати на базі належних їм земельних ділянок різні агроформування, передавати ці землі у спадок, дарувати, обмінювати, здавати під заставу, передавати в оренду, продавати громадянам України без змін цільового призначення.

Новим етапом реалізації земельної реформи став Указ Президента України “Про порядок паювання земель, наданих у колективну власність сільськогосподарським підприємствам та організаціям” від 8 серпня 1995 р., який вказав на необхідність паювання земель. Ним було запроваджено сертифікат на право на земельну частку (пай), форму якого затвердив Кабінет Міністрів України своєю постановою від 12 жовтня 1995 р. № 801. Згадуваний Указ визначає, що:

- передача землі у колективну власність і розподіл її на земельні частки (паї) є невідкладним і першочерговим завданням;
- паюванню підлягають сільськогосподарські угіддя що передані у колективну власність недержавним сільськогосподарським підприємствам;
- право на земельну частку (пай) мають члени КСП, у тому числі пенсіонери, які раніше працювали в ньому та залишаються членами даного підприємства відповідно до списку, що додається до державного акту на право колективної власності на землю;
- розмір земельних часток (паїв) в умовних кадастрових гектарах і в грошовому виразі є рівніш для всіх членів КСП;
- у разі виходу власника земельної частки із сільськогосподарського підприємства за його заявою здійснюється відведення земельної ділянки в натурі (на місцевості).

Необхідність паювання земель було пізніше підтверджено програмою діяльності Кабінету Міністрів на 1995-1996 рр., яку схвалила Верховна Рада України у жовтні 1995 р., де зазначалося, що на найближчий період основними завданнями послідовного здійснення земельної реформи є:

- грошова оцінка земель;
- передача землі у колективну та приватну власність;
- паювання земель колективної власності та сертифікація паїв.

Кабінет Міністрів України постановою від 12 лютого 1996 р. №187 зобов'язав Держгеокадастр України протягом 1996-1997 рр. забезпечити

паювання земель, переданих у колективну власність сільськогосподарським підприємствам. Помітною особливістю розвитку законодавчого забезпечення здійснення земельної реформи став Указ Президента України “Про заходи щодо прискореного реформування аграрного сектора економіки” від 3 грудня 1999 р., який поставив за мету до 1 квітня 2000 р. на базі земельних часток (паїв) реформувати всі колективні сільськогосподарські підприємства в такі організаційно-правові форми підприємницької діяльності (акціонерні товариства (відкритого і закритого типів); товариства з обмеженою відповідальністю; товариства з додатковою відповідальністю; селянські (фермерські) господарства; одноосібні господарства без створення юридичної особи та ін.).

Вищевказані Укази Президента створили передумови для реформування колективних та інших недержавних сільськогосподарських підприємств у нові господарські структури на базі приватної власності на землю.

У відносно короткі строки в Україні було закінчено паювання земель колективної власності, видано громадянам правостановлюючі документи на право власності на земельну частку (пай) єдиного зразка.

Отримавши право на майнові і земельні паї, їх власники почали ініціювати реформування колективних сільськогосподарських підприємств у нові господарські структури на засадах приватної власності.

Так почали з’являтися сімейні (родинні), селянські (фермерські) господарства, товариства та інші господарські агроформування як юридично самостійні суб’єкти господарювання.

Важливим кроком щодо реформування земельних відносин, із врахуванням вимог ринкового господарювання, 6 жовтня 1998 р. було прийняття Закону України “Про оренду землі”, який визначає загальні засади набуття, реалізації і припинення права на оренду земельної ділянки.

Виражаючи корінні потреби народу у стимулюванні ефективного землекористування та підприємницької діяльності, ініційованні інвестицій в реалізацію програм соціально-економічного розвитку країни, Президентом України 12 липня 1995 р. за № 608/95 було підписано Указ “Про приватизацію та оренду земельних ділянок несільськогосподарського призначення для здійснення підприємницької діяльності”, який давав право громадянам та юридичним особам України, у статутному фонді яких відсутня будь-яка частка майна, що перебуває у загальнодержавній власності, приватизувати ці ділянки для здійснення підприємницької діяльності.

19 січня 1999 р. Президентом України було підписано надзвичайно важливий за своїм значенням і суттю Указ “Про продаж земельних ділянок несільськогосподарського призначення”, який передбачав купівлю-продаж земельних ділянок громадянами та юридичними особами України, на яких знаходяться об’єкти нерухомого майна, в тому числі об’єкти незавершеного будівництва, в результаті чого тільки протягом 1999 р. органи місцевого самоврядування прийняли рішення про продаж суб’єктам підприємницької

діяльності України більше тисячі земельних ділянок на загальну суму майже 25 млн. гривень.

У розвиток цього Указу 28 травня 1999 р. було підписано Президентом України новий Указ “Про особливості приватизації об’єктів незавершеного будівництва”, прогресивність якого полягає в тому, що, на відміну від попереднього, покупцями об’єктів незавершеного будівництва можуть бути не тільки громадяни та юридичні особи України, але і громадяни іноземних держав, особи без громадянства, іноземні юридичні особи.

З огляду на велику соціальну і політичну роль населених пунктів у житті громадян 4 лютого 2000 р. за № 168/2000 Президентом України було підписано Указ “Про заходи щодо розвитку та регулювання ринку земель населених пунктів, інших земель несільськогосподарського призначення”, який передбачає розвиток основних напрямків розвитку та регулювання ринку земель населених пунктів та інших земель несільськогосподарського призначення, розробку схем приватизації земельних ділянок несільськогосподарського призначення із наступним коригуванням генеральних планів населених пунктів, іншої містобудівної та землепорядної документації з врахуванням Основних напрямків розвитку та регулювання ринку земель населених пунктів, інших земель несільськогосподарського призначення.

Прийняття цього Указу зумовлено необхідністю прискорення приватизаційних процесів, удосконалення правових, організаційних засад регулювання земельних відносин у ринкових умовах. На розвиток потенціалу Земельного кодексу розроблено цілу низку законодавчих актів та нормативно-правових документів.

Одним із ключових документів щодо управління земельними ресурсами є Закон України «Про державний земельний кадастр», який був прийнятий 7 липня 2011 року, та установлює правові, економічні та організаційні основи діяльності у сфері Державного земельного кадастру.

Державний земельний кадастр – це єдина державна геоінформаційна система відомостей про землі, розташовані в межах державного кордону України, їх цільове призначення, обмеження у їх використанні, а також дані про кількісну і якісну характеристику земель, їх оцінку, про розподіл земель між власниками і користувачами.

Відповідно до статті 2 Закону Державний земельний кадастр ведеться з метою інформаційного забезпечення органів державної влади та органів місцевого самоврядування, фізичних та юридичних осіб при:

- регулюванні земельних відносин;
- управлінні земельними ресурсами;
- організації раціонального використання та охорони земель;
- здійсненні землеустрою;
- проведенні оцінки землі;
- формуванні та веденні містобудівного кадастру, кадастрів інших природних ресурсів;

- справлянні плати за землю.

Стаття 6 Закону визначає державні орган, які здійснює ведення Державного земельного кадастру - центральний орган виконавчої влади з питань земельних ресурсів та його територіальні підрозділи. Держателем Державного земельного кадастру є центральний орган виконавчої влади з питань земельних ресурсів. Адміністратором Державного земельного кадастру є державне підприємство, що належить до сфери управління центрального органу виконавчої влади з питань земельних ресурсів і здійснює заходи із створення та супроводження програмного забезпечення Державного земельного кадастру, відповідає за технічне і технологічне забезпечення, збереження та захист відомостей, що містяться у Державному земельному кадастрі.

Закон встановлює, що геодезичною основою для Державного земельного кадастру є державна геодезична мережа, а картографічною основою Державного земельного кадастру є карти (плани), що складаються у формі і масштабі відповідно до державних стандартів, норм та правил, технічних регламентів.

Відповідно до статті 9 Закону внесення відомостей до Державного земельного кадастру і надання таких відомостей у складі центрального органу виконавчої влади з питань земельних ресурсів та його територіальних органів здійснюються державними кадастровими реєстраторами.

Державний кадастровий реєстратор є державним службовцем. Державним кадастровим реєстратором може бути громадянин України, який має вищу землевпорядну або юридичну освіту та стаж землевпорядної або юридичної роботи не менш як два роки.

Статтею 10 Закону визначені об'єкти Державного земельного кадастру:

- землі в межах державного кордону України;
- землі в межах території адміністративно-територіальних одиниць;
- обмеження у використанні земель;
- земельна ділянка.

Згідно статті 18 Закону документами Державного земельного кадастру, які створюються під час його ведення, є:

- індексні кадастрові карти (плани) України, Автономної Республіки Крим, областей, районів, сіл, селищ, міст;
- індексні кадастрові карти (плани) кадастрової зони, кадастрового кварталу;
- кадастрові карти (плани) Автономної Республіки Крим, областей, районів, сіл, селищ, міст, інші тематичні карти (плани), перелік яких встановлюється Порядком ведення Державного земельного кадастру;
- Поземельні книги.

Відомості Державного земельного кадастру є офіційними (стаття 20 Закону).

Стаття 24 Закону встановлює, що державна реєстрація земельної ділянки здійснюється при її формуванні шляхом відкриття Поземельної книги на таку ділянку. Державна реєстрація земельних ділянок здійснюється за місцем їх розташування відповідним Державним кадастровим реєстратором територіального органу центрального органу виконавчої влади з питань земельних ресурсів в містах Києві та Севастополі, містах республіканського (Автономної Республіки Крим) та обласного значення, районі.

Статтею 36 Закону передбачено оприлюднення на офіційному веб-сайті центрального органу виконавчої влади з питань земельних ресурсів, відомостей Державного земельного кадастру про:

- межі адміністративно-територіальних одиниць;
- кадастрові номери земельних ділянок;
- межі земельних ділянок;
- цільове призначення земельних ділянок;
- розподіл земель між власниками і користувачами (форма власності, вид речового права);
- обмеження у використанні земель та земельних ділянок;
- зведені дані кількісного та якісного обліку земель;
- нормативну грошову оцінку земель та земельних ділянок;
- земельні угіддя;
- частини земельної ділянки, на які поширюється дія сервітуту, договору суборенди земельної ділянки;
- координати поворотних точок меж об'єктів кадастру;
- бонітування ґрунтів.

Перехідними положеннями Закону передбачено внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення, Земельного кодексу України та низки законів України.

Лекція 4. Організаційні аспекти управління земельними ресурсами

- 4.1. Розмежування компетенції вищих органів влади у галузі управління земельними ресурсами.
- 4.2. Компетенція вищих органів виконавчої влади в галузі управління використанням і охороною земель.
- 4.3. Компетенція органів державного управління на місцевому (регіональному) рівні

4.1. Розмежування компетенції вищих органів влади у галузі управління земельними ресурсами

Земельне законодавство України, і в першу чергу Земельний кодекс, встановлює загальні для всіх суб'єктів господарювання на землі обов'язкові вимоги до обліку і охорони земель, моніторингу земель, їх прогнозування і планування, землевпорядкування, державного земельного кадастру, державного контролю за використанням і охороною земель, визначає правовий режим використання земель за формами власності.

Розмежування повноважень органів законодавчої, виконавчої, судової гілок влади і прокуратури в галузі управління земельними ресурсами здійснюється Конституцією України на основі принципу розподілу влади.

Президент України як глава держави в галузі управління земельними ресурсами:

- виступає гарантом земельних прав громадян;
- забезпечує узгоджене функціонування і взаємодію органів державної влади;
- координує і контролює діяльність державних органів, які здійснюють управління використанням і охороною земель;
- у рамках щорічних звернень з посланнями до парламенту про стан в країні інформує його про стан використання і охорони земель;
- вносить законопроекти в парламент, підписує і обнародує закони;
- визначає основні напрямки (стратегію) використання і охорони земель;
- видає укази і розпорядження з питань використання і охорони земель;
- представляє Україну всередині країни, в міжнародних відносинах і підписує міжнародні договори України.

Повноваження Верховної Ради України в галузі управління земельними ресурсами:

- прийняття законів у галузі управління земельними ресурсами;
- визначення основних напрямів державної політики в галузі управління (володіння, використання і розпорядження) земельними ресурсами;
- затвердження загальнодержавних програм щодо використання і охорони земель;
- проведення єдиної інвестиційної політики в галузі здійснення програм підвищення родючості ґрунтів, їх використання і охорони, прогнозування і планування, ведення землевпорядкування, дер-

жавного земельного кадастру, зонування земель, моніторингу земель і державного контролю за їх використанням і охороною, ліцензування діяльності по землевпорядкуванню, обстеженню земель і ін.

4.2. Компетенція вищих органів виконавчої влади в галузі управління використанням і охороною земель

Вищим органом державного управління в галузі використання і охорони земель є Кабінет Міністрів України, до компетенції якого входить:

- реалізація державної політики в галузі використання і охорони земель;
- координація діяльності міністерств, відомств, інших установ та організацій України з питань використання і охорони земель;
- забезпечення розробки і виконання загальнодержавних програм використання і охорони земель;
- управління землями державної власності;
- організація ведення державного земельного кадастру, державного контролю за використанням і охороною земель та проведення землевпорядкування;
- проведення грошової оцінки земельних ділянок;
- визначення порядку діяльності органів виконавчої влади щодо використання та охорони земель, координація їх діяльності;
- керівництво зовнішніми зв'язками України щодо використання та охорони земель;
- вилучення та надання земельних ділянок права державної власності для громадських потреб;
- прийняття рішення щодо викупу земельних ділянок права приватної власності для громадських потреб;
- вирішення інших питань щодо використання та охорони земель і відтворення земельних ресурсів.

На Держгеокадастр України як центральний орган управління земельними ресурсами, згідно з “Положенням про Державний комітет України по земельних ресурсах”, покладаються такі завдання:

- участь у формуванні та реалізації державної політики в галузі земельних відносин, координація робіт з проведення земельної реформи, забезпечення механізму її запровадження;
- розробка та участь у реалізації загальнодержавних і регіональних програм використання й охорони земель;
- опрацювання заходів економічної реформи з питань земельних відносин для включення їх до плану діяльності уряду України;
- підготовка пропозицій щодо визначення пріоритетів та механізму регулювання земельних відносин під час удосконалення економічних регуляторів розвитку народного господарства;

- здійснення державного контролю за дотриманням власниками землі та землекористувачами земельного законодавства, встановленого режиму використання земельних ділянок відповідно до їх цільового призначення та умов надання;
- участь у формуванні інвестиційної політики, виходячи з пріоритетних напрямів структурної перебудови економіки;
- забезпечення вдосконалення методики та проведення робіт з грошової оцінки земель;
- розгляд та затвердження нормативно-технічної документації з проектування, будівництва, експлуатації та кошторисного ціноутворення у межах своєї компетенції;
- виявлення земель, які використовуються не за цільовим призначенням або з порушенням установлених земельним законодавством вимог;
- державне замовлення науково-дослідних, проектнорозвідувальних і будівельних робіт, пов'язаних з проведенням земельної реформи, землевпорядкуванням, веденням державного земельного кадастру та моніторингу земель, а також делегація цього права місцевим органам земельних ресурсів;
- створення системи інформації, необхідної для здійснення комплексу робіт, пов'язаних із землевпорядкуванням, веденням державного земельного кадастру та моніторингу земель, забезпеченням раціонального використання та охорони земель, проведенням земельної реформи;
- створення інноваційного фонду для забезпечення науковотехнічних робіт, розробка та освоєння нових технологій, пов'язаних з охороною і раціональним використанням земель;
- розгляд матеріалів і підготовка висновків про попереднє погодження місць розташування об'єктів, відведення земельних ділянок;
- проведення державної землевпорядної експертизи регіональних програм, схем і проектів щодо здійснення земельної реформи;
- участь у розробці та здійсненні заходів щодо розвитку ринку землі;
- здійснення науково-технічного співробітництва з науковими установами та організаціями, фірмами іноземних держав з питань проведення земельної реформи;
- забезпечення вдосконалення системи обліку, звітності та державної статистики;
- координація проведення землевпорядних робіт, аерофотознімальних, аерофотогеодезичних, геодезичних та інших досліджень для забезпечення ведення державного земельного кадастру, моніторингу та робіт з охорони земель;
- ведення банку даних і складання планово-картографічних матеріалів для цілей державного земельного кадастру, моніторингу земель, проведення землевпорядкування тощо;

- сприяння проведенню земельних аукціонів та конкурсів;
- здійснення контролю за цільовим використанням коштів, які надходять у порядку відшкодування втрат сільськогосподарського і лісогосподарського виробництва та плати за землю;
- видача у випадках, передбачених законодавством України, спеціальних дозволів (ліцензій) на проведення землепорядних і земельно-оцінювальних робіт, включаючи грошову оцінку земель;
- розробка та затвердження фінансово-економічних нормативів на проведення землепорядних і земельно-оцінювальних робіт;
- здійснення у межах повноважень, визначених законодавством, функції щодо управління майном, яке належить до сфери управління Комітету;
- створення позабюджетного фонду за рахунок коштів, одержаних за надання платних послуг та інших надходжень;
- організація методологічної роботи з охорони праці та соціального захисту працівників;
- забезпечення виконання завдань мобілізаційної підготовки та мобілізаційної готовності держави у межах визначених законодавством повноважень;
- сприяння у підготовці та перепідготовці спеціалістів, забезпечення підвищення кваліфікації працівників для виконання покладених на них завдань, організація навчання з питань земельного законодавства;
- забезпечення в межах своєї компетенції реалізації державної політики стосовно збереження державної таємниці та контроль за її збереженням у центральному апараті Комітету та підпорядкованих йому управліннях (відділах);
- здійснення методичного забезпечення роботи підпорядкованих йому Державного комітету Автономної Республіки Крим по земельних ресурсах і єдиному кадастру та місцевих державних органів земельних ресурсів з питань регулювання земельних відносин, проведення земельної реформи, раціонального використання і охорони земель;
- здійснення інших функцій, що випливають з покладених на нього завдань.

Крім цього, Держгеокадастр України має право:

- видавати нормативні документи і давати вказівки з питань реформування земельних відносин, які є обов'язковими для виконання центральними та місцевими органами державної виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, власниками землі та землекористувачами;
- вносити на розгляд відповідних державних адміністрацій і рад подання про зупинення рішень, їх дій або бездіяльності з питань регулювання земельних відносин, які суперечать законодавству,

пропозиції про припинення права власності або права користування землею у випадках, передбачених Земельним кодексом України, а також про вжиття заходів до поліпшення якості земель;

- перевіряти на підприємствах, в установах і організаціях, у тому числі на військових та оборонних об'єктах, об'єктах органів внутрішніх справ, дотримання вимог земельного законодавства, складати та розглядати відповідно до законодавства протоколи про адміністративні правопорушення, у разі потреби порушувати перед відповідними органами питання про притягнення до відповідальності осіб, винних у порушенні земельного законодавства;
- залучати спеціалістів органів державної виконавчої влади, установ, організацій (за погодженням з їх керівниками) для розгляду питань, які належать до його компетенції;
- представляти уряд України за його дорученням у міжнародних організаціях та під час підписання міжнародних договорів України;
- одержувати безплатно від центральних та місцевих органів державної виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій документи, матеріали та інформацію, необхідні для вдосконалення покладених на нього завдань;
- скликати в установленому порядку наради з питань, які належать до його компетенції;
- притягати до дисциплінарної відповідальності керівників місцевих державних органів земельних ресурсів, які належать до сфери управління Комітету.

Функції спеціально уповноважених органів з управління земельними ресурсами на основі спеціальних положень здійснюють:

- Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів України;
- Міністерство аграрної політики та продовольства України;
- Міністерство охорони здоров'я;
- Державне агентство водних ресурсів України;
- Держлісагенство.

До компетенції Міністерство аграрної політики та продовольства України належить:

- реалізація державної політики з питань використання і охорони земель, у першу чергу сільськогосподарського призначення, спрямування зусиль на відновлення екологічної цінності земель, якісний стан яких погіршився внаслідок сільськогосподарської діяльності;
- організація реалізації майнових і земельних відносин в аграрному секторі;
- сприяння запровадженню контурно-меліоративної організації території, альтернативних (адаптивних, біологічних) систем землеробства та ін.;

- здійснення підготовки пропозицій щодо розвитку меліоративного землеробства, розгляд пропозиції щодо надання меліорованих земель суб'єктам господарювання на землі, сприяння їхньому ефективному використанню, проведенню культуртехнічних робіт тощо;
- здійснення моніторингу земель сільськогосподарського призначення, проведення контролю за вмістом радіонуклідів, хімікатів, пестицидів, важких металів та ін. з метою гарантування безпечного споживання продукції населенням.

До компетенції Міністерства охорони здоров'я України належить встановлення санітарно-гігієнічних правил і норм, контроль за їх дотриманням щодо застосування певних хімічних речовин при виробництві сільськогосподарської продукції, із зацікавленими міністерствами і відомствами погодження проектів будівництва, результати діяльності якого можуть зашкодити здоров'ю людей, погодження схеми комплексного використання і охорони вод. У місцях відпочинку людей відповідні служби Міністерства охорони здоров'я здійснюють спостереження за станом повітря, води, ґрунту (вмістом пестицидів, важких металів, вірусів та ін.).

Завдання Держводагенства:

- участь у визначенні напрямів розвитку землекористування з урахуванням раціонального використання водних ресурсів;
- проведення моніторингу на водогосподарських системах, які входять до системи сільськогосподарського водопостачання, тощо;
- здійснення заходів щодо поліпшення експлуатації зрошувальних і осушувальних систем;
- забезпечення проектування, будівництва та реконструкції меліоративних систем, систем водопостачання та ін.; погодження дозволів та надання лімітів на спеціальне водокористування тощо.

Не менш важливі функції покладаються і на Держлісагенство. Його компетенція визначена Земельним і Лісовим кодексами України.

Вищі судові органи України у галузі управління земельними ресурсами, керуючись Конституцією України, земельним законодавством та іншими нормативно-правовими документами:

- забезпечують захист конституційних основ, порушених внаслідок недотримання земельного законодавства;
- здійснюють правосуддя у справах про правопорушення в галузі використання і охорони земель;
- забезпечують судовий захист громадян і юридичних осіб, земельні права яких були порушені;
- здійснюють узагальнення судової практики, дають в рамках своєї компетенції роз'яснення і заключення із застосування земельного законодавства.

Наглядним органом за дотриманням земельного законодавства є Прокуратура України. Відповідно до статті 121 Конституції України, на органи прокуратури покладаються:

- підтримання державного обвинувачення в суді;
- представництво інтересів громадянина або держави в суді у випадках, визначених законом;
- нагляд за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство;
- нагляд за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян.

Прокуратура здійснює нагляд за додержанням і застосуванням законів усіма державними органами, за винятком Верховної Ради України, Президента України та безпосередньо підпорядкованих або підконтрольних їм структур, судів України, а також органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями, громадськими об'єднаннями, посадовими особами і громадянами.

4.3. Компетенція органів державного управління на місцевому (регіональному) рівні

Вищим територіальним органом Держгеокадастру України в галузі державного управління земельними ресурсами на місцевому (регіональному) рівні є обласне головне управління Держгеокадастру, яке у своїй діяльності керується Конституцією України, законами України, актами Президента України і Кабінету Міністрів України, наказами Держгеокадастру та Положенням про головне управління земельних ресурсів.

Головне управління відповідно до покладених на нього завдань:

1. Реалізує державну політику та вносить Держгеокадастру пропозиції щодо вдосконалення законодавства з питань регулювання земельних відносин, розпорядження землями державної та комунальної власності, державного контролю за використанням і охороною земель, підвищення родючості ґрунтів, здійснення землеустрою та моніторингу земель, ведення державного земельного кадастру.

2. Здійснює керівництво і контролює діяльність міських (міст обласного і районного значення) управлінь (відділів) та районних відділів земельних ресурсів.

3. Готує матеріали та вносить на розгляд обласної держадміністрації або органу місцевого самоврядування пропозиції щодо:

- справляння плати за землю;
- викупу земельних ділянок для суспільних потреб відповідних територіальних громад;
- організації і здійснення землеустрою та моніторингу земель;
- вирішення інших питань відповідно до законодавства.

4. Здійснює в межах своїх повноважень державний контроль за додержанням вимог земельного законодавства, в тому числі встановленого порядку викупу, вилучення і надання земельних ділянок, режиму використання земельних ділянок власниками і землекористувачами відповідно до їх цільового призначення та умов надання.

5. Бере участь у розробленні та виконанні загальнодержавних і регіональних програм у сфері використання і охорони земель, підвищення родючості ґрунтів, здійснення землеустрою та моніторингу земель, ведення державного земельного кадастру, приватизації земельних ділянок.

6. Створює умови для раціонального та економічно обґрунтованого використання земель області.

7. Вносить Держгеокадастру пропозиції щодо розроблення та здійснення організаційних, економічних, екологічних та інших заходів, спрямованих на раціональне використання земель, їх захист від шкідливого антропогенного впливу, підвищення родючості ґрунтів та продуктивності земель, і забезпечення додержання режиму використання земель природоохоронного, оздоровчого, рекреаційного та історико-культурного призначення.

8. Здійснює заходи щодо розвитку ринку земель.

9. Забезпечує через укладення договорів проведення нормативної та експертної грошової оцінки земель та земельних ділянок, подає Держгеокадастру пропозиції щодо вдосконалення методики та порядку виконання таких робіт.

10. Видає юридичним та фізичним особам довідки про нормативну грошову оцінку земельних ділянок.

11. Вносить Держгеокадастру пропозиції щодо розроблення землепорядної документації, ціноутворення у сфері проектування, будівництва, експлуатації об'єктів і споруд.

12. Організовує розроблення, видачу і збереження бланків державних актів на право власності на земельну ділянку та державних актів на право постійного користування земельною ділянкою.

13. Здійснює у складі державного земельного кадастру державну реєстрацію земельних ділянок та вносить до нього відомості щодо об'єктів нерухомого майна, розташованих на земельних ділянках.

14. Організовує виконання землепорядних робіт, розроблення та реалізацію планів земельно-господарського устрою.

15. Здійснює відповідно до законодавства моніторинг земель, організовує виконання заходів щодо відтворення і підвищення родючості ґрунтів.

16. Бере участь у виборі земельних ділянок під розміщення об'єктів і споруд та вносить держадміністрації або органу місцевого самоврядування пропозиції щодо погодження місця їх розташування, викупу та вилучення земель, передачі земельних ділянок у власність та надання у користування, в тому числі на умовах оренди.

17. Виступає в установленому порядку замовником науководослідних, проектно-розвідувальних, будівельних, протиерозійних робіт, що виконуються

в межах заходів з використання і охорони земель, підвищення родючості ґрунтів, здійснення землеустрою та моніторингу земель, ведення державного земельного кадастру.

18. Створює базу даних з питань використання і охорони земель, здійснення землеустрою та моніторингу земель, ведення державного земельного кадастру реєстрації земельних ділянок та надає інформацію в установленому порядку відповідним органам влади.

19. Використовує в установленому порядку бюджетні кошти, а також інші кошти, не заборонені законодавством, для виконання програм освоєння нових технологій, провадження науково-технічної діяльності у сфері використання і охорони земель, підвищення родючості ґрунтів, здійснення землеустрою та моніторингу земель, ведення державного земельного кадастру, а також організовує у цій сфері наукові дослідження та здійснює науково-технічне співробітництво з науковими установами та організаціями.

20. Проводить у межах своїх повноважень державну експертизу програм, проектів та їх техніко-економічних обґрунтувань у сфері використання і охорони земель, підвищення родючості ґрунтів, здійснення землеустрою та моніторингу земель, ведення державного земельного кадастру.

21. Вносить Держгеокадастру пропозиції щодо вдосконалення обліку та звітності у сфері використання і охорони земель, підвищення родючості ґрунтів, здійснення землеустрою та моніторингу земель, ведення державного земельного кадастру.

22. Забезпечує проведення топографо-геодезичних, картографічних, обстежувальних та вишукувальних робіт, необхідних для використання і охорони земель, підвищення родючості ґрунтів, здійснення землеустрою та моніторингу земель, ведення державного земельного кадастру.

23. Бере участь в організації та проведенні земельних аукціонів та конкурсів.

24. Визначає стартову ціну земельних ділянок державної та комунальної власності, що призначаються для продажу.

25. Здійснює в межах своїх повноважень контроль за цільовим використанням коштів, що надходять відповідно до законодавства у порядку втрат сільськогосподарського та лісгосподарського відшкодування виробництва.

26. Здійснює контроль за додержанням суб'єктами господарювання ліцензійних умов проведення землевпорядних та землеоцінних робіт і подає Держгеокадастру пропозиції щодо анулювання ліцензій на певні види господарської діяльності.

27. Здійснює контроль за фінансово-господарською діяльністю міських (міст обласного та районного значення) управлінь (відділів) земельних ресурсів та районних відділів земельних ресурсів, забезпечує ефективне використання бюджетних коштів, збереження майна, раціональне використання товарно-матеріальних цінностей.

28. Реалізує в межах своєї компетенції державну політику з питань кадрової роботи та державної служби, підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації працівників.

29. Забезпечує в межах своїх повноважень виконання завдань мобілізаційної підготовки та мобілізаційної готовності держави.

30. Забезпечує реалізацію та здійснює контроль за додержанням вимог законодавства з питань державної таємниці територіальними органами земельних ресурсів.

31. Організовує розгляд звернень громадян з питань, що належать до його компетенції, забезпечує в межах своїх повноважень виявлення та усунення причин, що породжують скарги громадян.

32. Розглядає відповідно до законодавства справи про адміністративні правопорушення і приймає відповідні рішення в межах своїх повноважень.

33. Поручує в установленому законодавством порядку клопотання про скасування актів місцевих держадміністрацій, органів та посадових осіб місцевого самоврядування з питань, що належать до його компетенції, а також притягнення осіб, винних у порушенні земельного законодавства, до відповідальності.

34. Здійснює інші функції, необхідні для виконання покладених на нього завдань.

Одержувати в установленому законодавством порядку від місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, а також від підприємств, установ та організацій інформацію, документи і матеріали, необхідні для виконання покладених на нього завдань.

Надавати в установленому законодавством порядку послуги на платній основі.

Залучати працівників місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій (за погодженням з їх керівниками) до розгляду питань, що належать до його компетенції.

Організовувати і проводити конференції, семінари, наради з питань, що належать до його компетенції.

На районні відділи земельних ресурсів покладається виконання таких завдань:

- реалізація державної політики у галузі використання та охорони земель, проведення земельної реформи, підготовка і подання обласному управлінню земельних ресурсів пропозицій щодо вдосконалення законодавства з питань регулювання земельних відносин та управління земельними ресурсами;
- координація і контроль за виконанням робіт із землепорядкування, топографо-геодезичних, розвідувальних, ґрунтових, агрохімічних і геоботанічних обстежень;
- здійснення державного контролю за дотриманням власниками землі та землекористувачами земельного законодавства, встановленого

- режиму використання земельних ділянок відповідно до їх цільового призначення та умов надання;
- виявлення земель, які використовуються не за цільовим призначенням та з порушенням установлених законодавством вимог;
 - розробка і подання обласному управлінню земельних ресурсів та районній державній адміністрації необхідних розрахунків і обґрунтування програм робіт з проведення земельної реформи, здійснення землевпорядкування, реалізація заходів щодо раціонального використання і охорони земель, а також забезпечення асигнувань, які виділяються на виконання цих робіт, та систематичне інформування зазначених органів про їх виконання;
 - виконання делегованих їм Держгеокадастром функцій замовника проектно-розвідувальних і будівельних робіт, пов'язаних з проведенням земельної реформи, здійсненням землевпорядкування, веденням державного земельного кадастру, моніторингу земель, раціональним використанням і охороною земель;
 - участь у виборі земельних ділянок під розміщення об'єктів будівництва, підготовка висновків щодо попереднього погодження місць розташування об'єктів відповідно до вимог земельного законодавства та проектів розпоряджень (висновків) районної державної адміністрації про попереднє погодження місць розташування об'єктів, про передачу і придбання ділянок у власність, вилучення (викуп) та надання їх у користування, в тому числі в тимчасове на умовах оренди;
 - проведення грошової оцінки земель, подача районній державній адміністрації пропозицій щодо плати за землю;
 - організація видачі державних актів на право власності на землю і право користування землею, оформлення договорів на право тимчасового користування землею, у тому числі на умовах оренди; організація проведення державних аукціонів та конкурсів; сприяння підготовці та перепідготовці спеціалістів, підвищенню кваліфікації працівників відділу для виконання покладених на них завдань, включаючи посади інженерів-землевпорядників сіл і селищ, організація навчання з питань земельного законодавства;
 - забезпечення охорони праці та соціального захисту працівників відділу, а також виконання завдань мобілізаційної підготовки та мобілізаційної готовності у межах повноважень, визначених законодавством;
 - проведення державної землевпорядної експертизи регіональних програм, схем і проектів землевпорядкування;
 - подання обласному управлінню земельних ресурсів пропозицій щодо надання ліцензій на проведення робіт, пов'язаних із збором інформації для ведення земельного кадастру, включаючи грошову

- оцінку земель, координація та контроль за виконанням суб'єктами підприємницької діяльності цих робіт;
- забезпечення у межах своєї компетенції збереження державної таємниці у відділі та здійснення контролю за її збереженням у підпорядкованих йому органах земельних ресурсів;
 - ведення обліку і звітності державної та відомчої статистики; складання планово-картографічних матеріалів для ведення державного земельного кадастру, моніторингу земель, здійснення землевпорядкування та проведення робіт з охорони земель;
 - створення системи інформації, необхідної для здійснення комплексу робіт, пов'язаних з проведенням земельної реформи, здійсненням землевпорядкування, веденням державного земельного кадастру, моніторингу земель, забезпеченням раціонального використання та охорони земель;
 - створення відповідно до законодавства позабюджетного фонду за рахунок коштів, одержаних від надання платних послуг та інших надходжень;
 - здійснення нагляду за освоєнням проектів землевпорядкування, будівництвом протиерозійних та інших об'єктів, які споруджуються з метою раціонального використання і охорони земель;
 - забезпечення виконання землевпорядних робіт, аерофотознімальних, аерофотогеодезичних, геодезичних та інших досліджень для ведення державного земельного кадастру, моніторингу земель, здійснення землевпорядкування та охорони земель;
 - подання обласному управлінню земельних ресурсів, районній державній адміністрації інформації про хід запровадження земельної реформи;
 - здійснення за погодженням з Держгеокадастром науковотехнічного співробітництва з науковими установами та організаціями, фірмами іноземних держав з питань проведення земельної реформи;
 - здійснення інших функцій, які впливають з покладених на них завдань.

До повноважень місцевих державних адміністрацій у галузі земельних відносин належить:

- розпорядження землями державної власності в межах, визначених цим Кодексом;
- участь у розробленні та забезпеченні виконання загальнодержавних і регіональних (республіканських) програм з питань використання та охорони земель;
- координація здійснення землеустрою та державного контролю за використанням та охороною земель;
- підготовка висновків щодо надання або вилучення (викупу) земельних ділянок;

- викуп земельних ділянок для суспільних потреб у межах, визначених законом;
- підготовка висновків щодо встановлення та зміни меж сіл, селищ, районів, районів у містах та міст;
- здійснення контролю за використанням коштів, що надходять у порядку відшкодування втрат сільськогосподарського і лісогосподарського виробництва, пов'язаних із вилученням (викупом) земельних ділянок;
- координація діяльності державних органів земельних ресурсів;
- внесення до Кабінету Міністрів України пропозицій щодо встановлення та зміни меж районів, міст у порядку, визначеному законом;
- вирішення інших питань у галузі земельних відносин відповідно до закону.

Державні органи приватизації здійснюють продаж земельних ділянок, на яких розташовані об'єкти, які підлягають приватизації.

Лекція 5. Інформаційне забезпечення системи управління земельними ресурсами

5.1. Земельно-кадастрова інформація.

5.2. Земельно-реєстраційна система

5.1. Земельно-кадастрова інформація

Земельний кадастр, як і землевпорядкування, є важливим механізмом управління земельними ресурсами, оскільки він містить систему відомостей і документів про правовий режим земель, їх розподіл серед власників землі і землекористувачів, у тому числі орендарів, про якість і цінність землі, інформацію про розташування земельних ділянок тощо.

Тільки повна і достовірна інформація про земельні ресурси і нерухоме майно, тісно пов'язане із земельними ділянками, дозволяє органам управління земельними ресурсами приймати відповідні рішення щодо використання й охорони земель та функціонування ринку землі, вирішення земельних спорів, захисту прав юридичних і фізичних осіб, проведення землевпорядкування тощо.

Важко уявити процес управління землею, якби не здійснювався облік кожної земельної ділянки, не були юридично визначені і підтверджені межі земельних ділянок, розмір, місцеположення, правовий режим, їх кадастрові номери, функціональне призначення та інші параметри.

Управління земельними ділянками може здійснюватися лише ти умови реєстрації цих ділянок і прав на них. Незареєстровані право- встановлюючі документи не мають юридичної сили.

Об'єктом управління можуть бути земельні ділянки, що знаходяться у приватній власності чи перебувають у користуванні, які посвідчуються державними актами, форма яких затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 2 квітня 2002 р.

Крім того, об'єктом управління є ділянки з правом тимчасового користування землею (в тому числі на умовах оренди), яке оформляється договором оренди згідно із Законом "Про оренду землі".

Це дозволяє законодавчо управляти процесом взаємовідносин між власниками землі і користувачами та державними органами, включаючи державні органи земельних ресурсів, який виникає у процесі визнання і посвідчення державою факту існування (або припинення існування) земельної ділянки як об'єкта управління.

Земельно-кадастрова інформація дозволяє забезпечувати зворотний зв'язок у ланці "управлінське рішення - інформація - управлінське рішення". Поза інформацією будь-яке управління втрачає смисл.

Наприклад, чи можна управляти родючістю ґрунтом, не маючи вихідної інформації про наявність гумусу в ґрунті, його гранулометричний склад тощо? Ні! Подібно до цього не можна запроектувати систему сівозмін, не володіючи матеріалами розподілу земель за крутизною схилів, ґрунтового покриву, не

можна вилучити земельну ділянку громадянина, установи, підприємства чи організації, попередньо не надавши їм її у власність чи користування і т.д.

Отже, це ще раз свідчить про важливість земельно-кадастрової інформації в галузі управління земельними ресурсами.

5.2. Земельно-реєстраційна система

Державна реєстрація земельної ділянки здійснюється після визначення кадастрового номера в установленому порядку та прийняття відповідним органом, який здійснює розпорядження землями, рішення про затвердження документації із землеустрою та надання земельної ділянки у власність (користування) чи після формування земельної ділянки на підставі документації із землеустрою за рішенням власника земельної ділянки про поділ або об'єднання земельних ділянок.

Державна реєстрація земельних ділянок здійснюється за місцем їх розташування відповідним Державним кадастровим реєстратором територіального органу виконавчої влади з питань земельних ресурсів у містах Києві та Севастополі, містах республіканського (Автономної Республіки Крим) та обласного значення, районі.

Державна реєстрація земельної ділянки здійснюється під час її формування відкриттям Поземельної книги на таку ділянку.

Державна реєстрація земельних ділянок здійснюється за заявою:

- особи, якій за рішенням органу виконавчої влади, органу місцевого самоврядування надано дозвіл на розроблення документації із землеустрою, що є підставою для формування земельної ділянки під час передачі її у власність чи користування із земель державної чи комунальної власності або уповноваженої нею особи;
- власника земельної ділянки, користувача земельної ділянки державної чи комунальної власності (у разі поділу чи об'єднання раніше сформованих земельних ділянок) або уповноваженої ними особи;
- органу виконавчої влади, органу місцевого самоврядування (у разі формування земельних ділянок відповідно державної чи комунальної власності).

Для здійснення державної реєстрації власнику, користувачу земельної ділянки необхідно подати Державному кадастровому реєстратору, який здійснює таку реєстрацію:

- заяву про державну реєстрацію земельної ділянки (за формою, встановленою Центральним органом виконавчої влади з питань земельних ресурсів);
- оригінал погодженої відповідно до законодавства документації із землеустрою, який є підставою для формування земельної ділянки;
- документацію із землеустрою, яка є підставою для формування земельної ділянки у формі електронного документа;

- документ, що підтверджує оплату послуг з державної реєстрації земельної ділянки.

Заява з доданими документами надається заявником особисто чи уповноваженою ним особою або надсилається поштою цінним листом з описом вкладення та повідомленням про вручення.

Державний кадастровий реєстратор, який здійснює державну реєстрацію земельних ділянок, протягом чотирнадцяти днів з дня реєстрації заяви:

- перевіряє відповідність документів вимогам законодавства;
- перевіряє електронний документ на відповідність даним документації із землеустрою;
- за результатами перевірки здійснює державну реєстрацію земельної ділянки або надає заявнику мотивовану відмову у державній реєстрації.

Підставою для відмови у здійсненні державної реєстрації земельної ділянки є:

- розташування земельної ділянки на території дії повноважень іншого Державного кадастрового реєстратора;
- подання заявником документів не в повному обсязі;
- невідповідність поданих документів вимогам законодавства;
- знаходження у межах земельної ділянки, яку передбачається зареєструвати, іншої земельної ділянки або її частини.

У разі надання відмови заявнику повідомляється назва та адреса органу, до повноважень якого належить здійснення державної реєстрації земельної ділянки.

На підтвердження державної реєстрації земельної ділянки заявнику безоплатно видається витяг з Державного земельного кадастру про земельну ділянку. Витяг містить усі відомості про земельну ділянку, внесені до Поземельної книги.

Витяг з Державного земельного кадастру про об'єкт Державного земельного кадастру формується за допомогою програмного забезпечення Державного земельного кадастру у двох примірниках, які підписує Державний кадастровий реєстратор та засвідчує свій підпис власною печаткою, а у разі, коли витяг надається в електронній формі, - посвідчує його власним цифровим підписом. Перший примірник витягу з Державного земельного кадастру про об'єкт Державного земельного кадастру надається заявникові, другий зберігається у відповідному територіальному органі Держгеокадастру. Витяг з Державного земельного кадастру про земельну ділянку долучається до поземельної книги. У разі, коли витяг з Державного земельного кадастру про земельну ділянку надається нотаріусом, перший примірник такого витягу залишається у справах нотаріуса, а другий передається протягом двох робочих днів територіальному органу Держземагентства для долучення до Поземельної книги.

Складовою частиною витягу є кадастровий план земельної ділянки.

Кадастровий план земельної ділянки - картографічний документ, який створюється за допомогою програмного забезпечення Державного земельного кадастру за відповідною формою під час:

- формування земельної ділянки;
- надання витягу з Державного земельного кадастру про земельну ділянку.

Кадастровий план земельної ділянки складається в електронній та паперовій формах у масштабі, який забезпечує обов'язкове чітке відображення відомостей, визначених ст. 34 Закону України "Про Державний земельний кадастр".

Під час здійснення державної реєстрації земельної ділянки їй присвоюється кадастровий номер.

Державна реєстрація земельної ділянки скасовується Державним кадастровим реєстратором, який здійснює таку реєстрацію, у разі:

- поділу чи об'єднання земельних ділянок;
- якщо протягом одного року з дня здійснення державної реєстрації земельної ділянки речове право на неї не зареєстровано з вини заявника.

У разі скасування державної реєстрації Державний кадастровий реєстратор у десятиденний термін повідомляє про це особу, за заявою якої здійснено державну реєстрацію земельної ділянки.

Внесення відомостей до Державного земельного кадастру і надання таких відомостей у складі Центрального органу виконавчої влади з питань земельних ресурсів та його територіальних органів здійснюються державними кадастровими реєстраторами.

Державний кадастровий реєстратор є державним службовцем. Державним кадастровим реєстратором може бути громадянин України, який має вищу землевпорядну або юридичну освіту та стаж землевпорядної або юридичної роботи не менше як два роки.

Державний кадастровий реєстратор:

- здійснює реєстрацію заяв про внесення відомостей до Державного земельного кадастру, надання таких відомостей;
- перевіряє відповідність поданих документів вимогам законодавства;
- формує поземельні книги на земельні ділянки, вносить записи до них, забезпечує зберігання таких книг;
- здійснює внесення відомостей до Державного земельного кадастру або надає відмову у їх внесенні;
- за допомогою програмного забезпечення Державного земельного кадастру присвоює кадастрові номери земельним ділянкам;
- робить позначку про проведення перевірки електронного документа та внесення відомостей до Державного земельного кадастру;

- передає за допомогою програмного забезпечення Державного земельного кадастру відомості про земельні ділянки відповідним органам державної влади, органам місцевого самоврядування.

Державний кадастровий реєстратор має посвідчення Державного кадастрового реєстратора та власну печатку.

Державний кадастровий реєстратор має доступ до усіх відомостей Державного земельного кадастру, самостійно приймає рішення про внесення відомостей до нього, надання відомостей про відмову у здійсненні таких дій.

Втручання будь-яких органів, посадових і службових осіб, громадян чи їх об'єднань у діяльність Державного кадастрового реєстратора, пов'язану із здійсненням державної реєстрації земельних ділянок, забороняється.

Лекція 6. Управління земельними ресурсами в сучасних умовах

- 6.1. Трансформація прав власності на землю
- 6.2. Управління процесом набуття і реалізації права на землю
- 6.3. Особливості управління землями сільськогосподарського призначення.
- 6.4. Управління землями запасу.
- 6.5. Управління землями резервного фонду.
- 6.6. Управління земельними ресурсами в населених пунктах

6.1. Трансформація прав власності на землю

Соціально-політичні й економічні перетворення, що відбулися в Україні, зумовили необхідність зміни земельних відносин, центральним питанням яких є трансформація прав власності на землю.

Власність - це система відносин між людьми у процесі виробництва, розподілу, обміну, споживання, які характеризують привласнення засобів виробництва, в тому числі землі, і предметів споживання.

Право власності на землю - право володіти, користуватись і розпоряджатись земельними ділянками.

Володіння землею представляє панування над певною земельною ділянкою. Право володіння дозволяє власникові користуватися земельною ділянкою, але позбавляє права розпоряджання. Причому, право володіння земельною ділянкою може належати не тільки її власнику, але й особам, які отримують її в оренду, заставу тощо.

Користування земельною ділянкою представляє процес споживання корисних властивостей об'єкта власності (продукти, плоди, інші прибутки) з метою задоволення потреб землекористувача.

Характер розвитку земельних відносин свідчить, що український народ як власник землі не здійснює безпосереднє користування землею, а передає свої повноваження органам державної влади та органам місцевого самоврядування, які і надають земельні ділянки у власність чи користування юридичним особам та громадянам для ведення господарської діяльності на землі.

Розпоряджання - це управлінські рішення щодо функціонування і реалізації об'єкта власності.

Головним розпорядником земель є держава, яка може передавати землю у приватну, комунальну власність, давати її у користування, вилучати у відповідності із законом. Певною перешкодою реалізації права розпоряджання земельною ділянкою є Земельний кодекс України (2001 р.), який регламентує, що власники земельних ділянок не можуть змінити цільового призначення земельної ділянки, протягом певного строку продавати або іншим способом її відчужувати, крім передачі у спадщину та при вилученні для суспільних потреб.

У методологічному аспекті відносини володіння, розпоряджання і користування представляють процес отримання права на землю.

Суттєвою ознакою відносин власності є поділ її на державну, приватну і комунальну форми власності.

Право державної власності на землю виражає і забезпечує загальні інтереси, які існують в суспільстві в особі його представницьких органів. Держава наділена найширшою компетенцією щодо здійснення правомочностей земельного власника, оскільки абсолютне право на землю належить державі. Тільки держава може надавати, вилучати землі, необхідні для державних чи громадських потреб.

Право приватної власності визначається реалізацією повноважень власників щодо володіння, користування і розпорядження землею. Чинним законодавством України право приватної власності на землі ділиться на два різновиди:

- право власності окремого громадянина;
- право власності групи громадян.

Право комунальної власності визначається реалізацією повноважень територіальної громади, яка представляє групу жителів, об'єднаних постійним проживанням у межах села, селища, міста через відповідні ради, яким делеговано повноваження щодо регулювання земельних відносин. Зазначене право належить виключно до їх компетенції і не може бути делеговане місцевим державним адміністраціям, оскільки останні таке право мають виключно на землі державної власності (ст. 17 ЗКУ 2001 р.).

Оцінюючи проблеми власності на землю, в умовах ринкової економіки зростає інтерес до спільної часткової та спільної сумісної власності. У відповідності до Земельного кодексу спільна часткова власність досягається за умови, коли земельна ділянка може знаходитись у спільній власності з визначенням частки кожного з учасників спільної власності (ст. 86).

Спільна сумісна власність виникає тоді, коли у кожного з учасників спільної власності земельна ділянка знаходиться без визначення її часток.

Суб'єктами права спільної власності на земельні ділянки можуть бути як громадяни, так і юридичні особи.

Суб'єктами права спільної власності на земельні ділянки територіальних громад можуть бути районні та обласні ради. Причому, право спільної власності на землю посвідчується державним актом на право власності на землю.

Поширеною формою земельних відносин в Україні є право оренди земельної ділянки, яке засновується на підставі договору, у строкове платне володіння і користування земельною ділянкою, необхідною орендареві для підприємницької діяльності.

Земельні ділянки можуть передаватись в оренду громадянам та юридичним особам України, іноземним громадянам і особам без громадянства, іноземним юридичним особам та іноземним державам на строк не більше 50 років (ст. 93 ЗКУ).

6.2. Управління процесом набуття і реалізації права на землю

В системі людського життя особливе місце займає можливість набуття і реалізації права на землю. Згідно із статтею 116 Земельного кодексу громадяни

та юридичні особи можуть набувати права власності та права користування земельними ділянками із земель державної або комунальної власності за рішенням органів виконавчої влади або органів місцевого самоврядування в межах їх повноважень.

Виражаючи споконвічні сподівання на власну землю, на підставі Земельного кодексу передбачається безплатна передача у власність громадянам земельних ділянок у разі:

- приватизації земельних ділянок, які перебувають у користуванні громадян;
- одержання земельних ділянок внаслідок приватизації державних та комунальних сільськогосподарських підприємств, установ та організацій;
- одержання земельних ділянок із земель державної та комунальної власності у межах норм безоплатної приватизації.

Причому передача земельних ділянок у власність громадян проводиться тільки один раз по кожному виду використання.

Громадяни, які добросовісно, відкрито і безперервно користуються земельною ділянкою протягом 15 років, але не мають на це відповідних документів, які б засвідчували наявність у них прав на цю земельну ділянку, можуть звернутись до органу виконавчої влади або органу місцевого самоврядування з клопотанням про передачу її у власність або надання у користування.

Земельний кодекс України проголошує, що при переході прав власності на будівлю і споруду право власності на земельну ділянку або на її частку може переходити на підставі цивільно-правових угод, а право користування - на підставі договору оренди.

При переході права власності на будівлю та споруду до декількох осіб право на земельну ділянку визначається пропорційно часткам осіб у вартості будівель та споруд. У Земельному кодексі (ст. 127) вказується, що органи державної влади та органи місцевого самоврядування здійснюють продаж земельних ділянок державної чи комунальної власності на конкурсних засадах громадянам чи юридичним особам, які мають право на набуття земельних ділянок у власність, а також іноземним державам та іноземним юридичним особам за погодженням з Кабінетом Міністрів України.

Громадяни та юридичні особи України, а також територіальні громади та держава мають право набувати у власність земельні ділянки на підставі міни, дарування, успадкування та інших цивільно-правових угод.

Діюче земельне законодавство передбачає передачу в оренду земельних ділянок, що перебувають в державній чи комунальній власності, на підставі рішення відповідного органу державної влади чи органу місцевого самоврядування шляхом укладання договору оренди земельної ділянки.

Передача в оренду земельних ділянок, що перебувають у власності громадян і юридичних осіб, здійснюється за договором оренди між власником земельної ділянки і орендарем.

Право власності та право постійного користування на земельну ділянку виникають після отримання її власником чи землекористувачем документа, що посвідчує право власності чи право постійного користування земельною ділянкою та його державної реєстрації.

Право на оренду земельної ділянки виникає після укладання договору оренди і його державної реєстрації.

6.3. Особливості управління землями сільськогосподарського призначення

Земельні перетворення, які відбуваються в Україні, зумовлені, насамперед, незадовільним станом продовольчої проблеми. Головною причиною продовольчого дефіциту в країні, яка володіє кращими ґрунтами Європи і світу, є недосконалість системи використання і охорони земель сільськогосподарського призначення. Причин такого стану багато, але однією з головних є відсутність чіткої науково обґрунтованої концепції стратегічного, тактичного і оперативного управління цими землями.

Головною метою управління на сучасному етапі є організація перерозподілу земель між тими громадянами і юридичними особами, які здатні забезпечити її високу еколого-економічну ефективність. З урахуванням цього Земельний кодекс (ст. 22) містить правові підстави для прийняття управлінських рішень щодо передачі у власність та надання у користування земельних ділянок:

- громадянам - для ведення особистого селянського господарства, садівництва, городництва, сінокосіння та випасання худоби, ведення товарного сільськогосподарського виробництва;
- сільськогосподарським підприємствам - для організації товарного сільськогосподарського виробництва;
- сільськогосподарським науково-дослідним установам та навчальним закладам, сільським професійно-технічним училищам та загальноосвітнім школам для дослідних і навчальних цілей, пропаганди передового досвіду ведення сільського господарства;
- несільськогосподарським підприємствам, установам, організаціям, релігійним організаціям і об'єднанням громадян - для ведення підсобного сільського господарства.

Формування ринку земель ставить за мету включення в економічний обіг усіх земель сільськогосподарського призначення, які відрізняються високою родючістю, і виступати об'єктом цивільно-правових угод. Такий підхід до реформування відносин власності на землю має за мету створення реального власника у сільськогосподарському виробництві.

Історичний характер розвитку землекористування свідчить, що будь-яка власність на землю ефективна лише тоді, коли власникам землі і землекористувачам створено сприятливі соціально-економічні, організаційно-територіальні умови для самостійного господарювання на землі. Це передбачає, насамперед, надійне матеріально-технічне, фінансове, інноваційне забезпечення

сільського господарства, широке застосування ефективних механізмів управління використанням і охороною земель, до яких відноситься землевпорядкування, державний земельний кадастр, моніторинг земель, державний контроль за використанням і охороною земель тощо.

Концепція та моделі землекористування повинні бути адаптовані до якісних параметрів земель сільськогосподарського призначення. Це націлює на необхідність якісно нового підходу до використання земель, який би ґрунтувався на засадах диференційованого їх використання. Останнє вимагає запровадження інституту обмеженого режиму землекористування, тобто такого використання, яке відрізняється підвищеною увагою до способу використання тієї чи іншої земельної ділянки та захисту вразливих об'єктів інфраструктури, людей, тварин тощо.

Види обмежень прав власників і землекористувачів

- землі, на яких встановлюється спеціальний режим використання з метою запобігання розвитку процесів водної і вітрової ерозії;
- техногенно забруднені землі;
- деградовані і малопродуктивні землі;
- землі з меліоративними системами;
- землі в межах охоронних зон, зон санітарної охорони, санітарно-захисних зон та зон особливого режиму використання (території, що прилягають до військових об'єктів Міністерства оборони та інших військових формувань).

Запровадивши інститут обмеженого режиму використання земель сільськогосподарського призначення, буде досягнуто умови збереження і відтворення якісного стану ґрунтового покриву, що гарантуватиме сприятливе навколишнє природне середовище і благополуччя суспільства. При цьому раціональне використання земель сільськогосподарського призначення з обмеженим режимом землекористування досягається шляхом організації управління, яке потрібно розглядати у контексті таких складових частин:

- соціальна, що регулює соціально-економічні відносини у ході господарських процесів, пов'язаних із використанням і охороною земель;
- правова, що має своїм завданням формування пакета законодавчих актів і нормативно-правових документів щодо регламентації обмеженого режиму землекористування;
- економічна, що ставить своїм завданням послідовне нарощування економічного потенціалу країни, різних категорій населення;
- екологічна складова, що відбиває спрямування економічної політики через призму екології землекористування;
- організаційна, що є важливою складовою частиною загального функціонування підсистем. Тільки завдяки організації можуть виникати і функціонувати будь-які системи;

- кадрова складова представляє серцевину організації, оскільки ефективність управління земельними ресурсами визначається особистими якостями суб'єкта управління.

Власне, тому управління землями сільськогосподарського призначення є одним з головних напрямів створення привабливих агроландшафтів, послаблення суперечностей в ланцюгу “людина-природа”, підвищення вартості землі, що ініціює збереження її якісного стану.

6.4. Управління землями запасу

Земельний кодекс України передбачає надання пріоритетного права на приватизацію сільськогосподарських угідь із земель колективної власності тим, хто їх безпосередньо обробляє, і колишнім пенсіонерам-колгоспникам. Водночас не позбавляються права на приватизацію землі і працівники соціальної сфери на селі. Бажаючим громадянам, виходячи із нормативів, встановлених Земельним кодексом, можуть передаватися у власність або користування земельні ділянки для ведення особистого селянського господарства, садівництва, городництва, дачного і гаражного будівництва.

Механізм реалізації цього положення передбачає вилучення у сільськогосподарських підприємств до 7 - 10 % використовуваних ними земель і включення їх до складу земель державного запасу, власне, які і будуть виділятися для названих цілей.

Крім цього, в Указі Президента України “Про невідкладні заходи щодо реформування аграрного сектора економіки” від 3 грудня 1999 р. вказується на створення на землях запасу, які розміщені поблизу населених пунктів, громадських пасовищ.

Управління землями запасу вимагає обґрунтованого їх розміщення на території адміністративно-територіального утворення, оскільки склалася громадська думка, що ці землі переважно представлені деградованими і малопродуктивними угіддями. Але і такі думки є небезпідставними, оскільки на початковому етапі проведення земельної реформи, коли не було відпрацьовано механізм її реалізації, коли не було чіткого бачення використання земель запасу, їх відводили на незручних для використання землях, які відрізнялися низькою родючістю. Лише згодом було виявлено вузькі місця формування земель запасу, в результаті чого прийнято рішення про розміщення їх на середніх за родючістю ґрунтах.

6.5. Управління землями резервного фонду

Ліквідація державної монополії та відновлення приватної Власності на землю та інші засоби виробництва зініціювали перерозподіл земель за формами власності. У результаті такого перерозподілу, з врахуванням потреб населених пунктів, сільських і селищних рад на їх території, створено резервні фонди земель, розмір яких складає до 15 % площі всіх сільськогосподарських угідь, які були у постійному використанні відповідних підприємств, установ та організацій, включаючи сільськогосподарські угіддя в межах відповідних населених пунктів. Причому ця частка визначається після виділення ділянок

для земель запасу, розмір яких, як вже згадувалося, складає 7-10 % земель. З цього видно, що землі резервного фонду займають значні площі на території відповідної ради. Тому ефективне управління цими землями з метою створення умов раціонального їх використання і охорони є завданням державної ваги.

Завдання управління землями резервного фонду впливають із Земельного кодексу України та Указу Президента України від 8 серпня 1995 р. № 720 "Про порядок паювання земель, переданих у колективну власність сільськогосподарським підприємствам і організаціям", де наголошується, що "резервний фонд земель використовується для передачі у приватну власність або надання у користування земельних ділянок переважно громадянам, зайнятим у соціальній сфері на селі, а також іншим особам, яких приймають у члени сільськогосподарських підприємств або які переселяються у сільську місцевість для постійного проживання".

У відповідь на згаданий Указ Президента України Держкомземом України були розроблені нормативно-методичні документи, які регламентують систему використання цих земель. Власне, ці документи і є основою прийняття управлінських рішень, спрямованих на ефективне використання земель резервного фонду.

Управління землями резервного фонду, в першу чергу, повинно забезпечувати безплатну передачу їх для:

- ведення селянських (фермерських) господарств у межах земельного паю;
- ведення особистого селянського господарства у межах граничних розмірів і за умов, визначених статтею 121 Земельного кодексу України;
- ведення колективного чи індивідуального садівництва на підставах та у розмірах, визначених статтею 121 Земельного кодексу України.

Із земель резервного фонду членам недержавних сільськогосподарських підприємств земельні ділянки можуть передаватися у розмірі суми площ середніх земельних паїв.

Згідно з Указом Президента "Про невідкладні заходи щодо прискорення реформування аграрного сектора економіки" від 03.12.1999 р., стало можливим створення поблизу населених пунктів на землях резервного фонду громадських пасовищ для випасання худоби.

Перерозподіл земель резервного фонду здійснюється за рішенням органів місцевого самоврядування спеціальними комісіями, до складу яких входять депутати відповідної ради, представники землевпорядної служби та ін.

Висновки і пропозиції комісії, розглянуті і затверджені сесією відповідного органу місцевого самоврядування, є підставою для виконання комплексу вишукувальних і проектних землевпорядних робіт для перерозподілу земель резервного фонду.

Надання у постійне користування та передача у власність громадянам земельних ділянок із земель резервного фонду здійснюються в порядку їх

відведення згідно із чинним законодавством за кошти громадян, в інтересах яких оформляються правовстановлюючі документи.

Виходячи з наявності земель резервного фонду та кількості бажаючих отримати земельні ділянки, може виникнути потреба у прийнятті рішення щодо граничних розмірів передачі у власність чи користування земельних ділянок та надання пріоритетності для тих чи інших цілей.

При Цьому важливо враховувати, що розмір земельної частки (паю) в кадастрових гектарах новоприйнятих членів господарства не може бути іншим, ніж у членів цього господарства, які набули це право в процесі паювання земель колективної власності.

У разі потреби, за ініціативою органу місцевого самоврядування, може здійснюватись обмін земельних ділянок резервного фонду на земельні ділянки інших форм власності і господарського використання з тим, щоб створити максимально сприятливі територіальні умови використання цих ділянок у майбутньому за визначеним цільовим призначенням.

За умови, коли площі резервного фонду перевищують поточну потребу у земельних ділянках громадян, які мають на це право, нерозподілені площі цього фонду можуть бути передані органами місцевого самоврядування на конкурентних засадах у користування господарюючим структурам за їх клопотанням.

6.6. *Управління земельними ресурсами в населених пунктах*

Весь земельний простір України є надбанням її народу. Кожний квадратний метр землі повинен нести добробут у кожному українську сім'ю. Тому ефективно управління земельними ресурсами і є тим дієвим механізмом, від якого залежить багатство нашого народу.

Особливої уваги при цьому заслуговує управління земельними ресурсами в населених пунктах. Хоч площа земель населених пунктів становить лише 11,5 % земельного фонду України, але більше 70 % земельного податку надходить до бюджету за рахунок земель населених пунктів, що є вагомим вкладом у розв'язання соціально-економічних проблем у країні.

Процес формування ринкових відносин в Україні набув соціально орієнтованого напрямку, організаційного та правового забезпечення використання земель у населених пунктах. Указом Президента України "Про приватизацію земельних ділянок несільськогосподарського призначення для здійснення підприємницької діяльності" започатковано приватизацію земельних ділянок, купівлю-продаж землі та ін.

Комплекс землевпорядних і земельно-кадастрових робіт, який виконується в населених пунктах

Розуміючи важливість проблеми управління землями в населених пунктах, 4 лютого 2000 р. Президент України підписав Указ "Про заходи щодо розвитку та регулювання ринку земель населених пунктів, інших земель несільськогосподарського призначення", який передбачає такі основні напрями розвитку ринку землі в населених пунктах:

- безоплатну передачу земельних ділянок несільськогосподарського призначення у власність громадянам України та продаж цих земельних ділянок суб'єктам підприємницької діяльності;
- формування інфраструктури ринку землі, забезпечення її функціонування, створення умов для розвитку конкуренції, забезпечення прозорості операцій та зменшення інвестиційного ризику на цьому ринку;
- запровадження в Україні ефективної системи вивчення попиту та пропозицій, розвиток менеджменту та маркетингу на ринку землі;
- забезпечення оцінки земельних ділянок несільськогосподарського призначення в ринкових умовах;
- створення механізму узгодження приватних, громадських, державних інтересів у процесі функціонування ринку землі;
- забезпечення правового захисту прав учасників ринку землі; удосконалення економічних, правових засад механізму функціонування та регулювання ринку землі, створення прозорої інформаційної системи для забезпечення функціонування і регулювання цього ринку.

Реалізація основних напрямів потребує вирішення відповідних завдань, а саме:

щодо безоплатної передачі земельних ділянок несільськогосподарського призначення у власність громадянам України та продажу цих земельних ділянок суб'єктам підприємницької діяльності:

- розроблення та вдосконалення прозорого порядку відчуження земельних ділянок несільськогосподарського призначення і прав на них;
- надання фізичним та юридичним особам можливості вибору різних дозволених видів функціонального використання земельних ділянок несільськогосподарського призначення;
- розроблення механізмів щодо конкурентних способів набуття права власності та права на оренду земельних ділянок (земельні аукціони, тендери, конкурси на право забудови, здійснення інвестиційних проектів тощо);
- удосконалення процедур набуття права на забудову власниками та орендарями земельних ділянок;
- удосконалення організаційно-правових механізмів надання концесій для будівництва та експлуатації транспортної та міської інженерної інфраструктур;
- визначення особливостей реалізації права власності на землю у вільних економічних зонах і територіях пріоритетного інвестиційного розвитку;
- щодо формування інфраструктури ринку землі, забезпечення її функціонування, створення умов для розвитку конкуренції,

забезпечення прозорості операцій та зменшення інвестиційного ризику на цьому ринку:

- створення інфраструктури ринку землі, зокрема у складі земельних бірж, земельних банків та інших фінансово-кредитних установ, забезпечення умов для утворення підприємств, установ, організацій різних форм власності, що надаватимуть інформаційні, консультативні послуги, спеціалізованих навчальних закладів тощо;
- сприяння створенню консалтингових і ріелторських підприємств та банку даних попиту і пропозицій на ринку землі;
- створення державного реєстру земель у складі державного земельного кадастру;
- визначення переліків і забезпечення оприлюднення інформації щодо розміщення, якісної характеристики, можливих напрямів використання та початкової ціни земельних ділянок, інвентаризацію яких проведено, для продажу їх із державної власності на конкурентних засадах;

щодо запровадження в Україні ефективної системи вивчення попиту та пропозицій, розвитку менеджменту та маркетингу на ринку землі:

- визначення та щорічне затвердження для кожного населеного пункту переліку земельних ділянок для їх можливого продажу і формування обсягів надходження коштів до бюджету від їх приватизації;
- створення маркетингових фірм з обслуговування ринку землі та підготовки спеціалістів із земельного менеджменту;
- періодична публікація відомостей про попит і пропозиції на земельні ділянки, створення для цього, у разі потреби, спеціального друкованого органу;

щодо забезпечення оцінки земельних ділянок несільськогосподарського призначення в ринкових умовах:

- запровадження незалежної системи оцінки земельних ділянок несільськогосподарського призначення, прав на них, в тому числі в комплексі з об'єктами нерухомості;
- створення механізмів забезпечення прозорості операцій на ринку землі та вільного доступу до визначення ринкової вартості земельних ділянок несільськогосподарського призначення та прав на них;
- надання державної підтримки щодо підготовки та діяльності спеціалістів з експертної грошової оцінки земельних ділянок для обслуговування ринку землі;
- організація державного регулювання діяльності фізичних та юридичних осіб, які проводять експертну грошову оцінку земельних ділянок (ліцензування, сертифікація, атестація тощо);

щодо створення механізму узгодження приватних, громадських, державних інтересів у процесі функціонування ринку землі:

- удосконалення механізму примусового викупу земельних ділянок для державних і громадських потреб;
- запровадження системи громадського обговорення інвестиційних проектів розвитку інфраструктури та обслуговування територій;
- організація розроблення місцевих правил забудови найбільш інвестиційно привабливих територій з визначенням можливих напрямів використання земельних ділянок несільськогосподарського призначення;
- формування раціонального землекористування та забезпечення ефективного використання земельного фонду несільськогосподарського призначення і методів його оцінки;
- визначення порядку узгодження умов використання земельних ділянок несільськогосподарського призначення з містобудівною документацією, місцевими правилами забудови;
- розроблення економічних механізмів стимулювання власників, орендарів земельних ділянок щодо збереження та поліпшення екологічного стану земель несільськогосподарського призначення, а також історико-культурної спадщини та неприбуткового використання земельних ділянок для особистих соціальних, екологічних, історико-культурних цілей;

щодо забезпечення правового захисту прав учасників ринку землі:

- удосконалення системи компенсацій за нанесення збитків власникам чи орендарям земельних ділянок внаслідок обмежень щодо їх використання, попереднього і повного відшкодування власникам і орендарям вартості вилучених земельних ділянок, нерухомого майна та інших втрат;
- встановлення гарантій прав власників землі у разі її вилучення для державних і громадських потреб;
- забезпечення рівних можливостей громадянам та юридичним особам України щодо набуття прав власності та інших прав на земельні ділянки, а також іноземним фізичним і юридичним особам щодо набуття права на оренду земельних ділянок;

щодо удосконалення економічного механізму функціонування та регулювання ринку землі, створення прозорої інформаційної системи для забезпечення функціонування і регулювання цього ринку:

- розроблення механізмів залучення громадянами та юридичними особами України коштів з метою придбання земельних ділянок несільськогосподарського призначення для здійснення підприємницької діяльності та розрахунків за придбані земельні ділянки і забезпечення впровадження зазначених механізмів;
- створення правових підстав для залучення до ринкового обігу прав на земельні ділянки несільськогосподарського призначення;
- запровадження прогресивної шкали оподаткування земельних ділянок, які не використовуються за призначенням;

- розроблення планів приватизації земельних ділянок несільськогосподарського призначення з урахуванням містобудівної та землепорядної документації, даних державного земельного кадастру;
- розроблення схем приватизації земель із наступним коригуванням Генеральних планів, іншої містобудівної та землепорядної документації;
- забезпечення можливості одержання інвесторами інформації, необхідної для набуття права власності на земельні ділянки несільськогосподарського призначення або права на їх оренду та умов їхнього використання.

Для узгодження приватних, громадських, державних інтересів у процесі формування первинного і функціонування вторинного ринку земель здійснюється відповідне регулювання з боку органів державної влади та місцевого самоврядування.

Реалізацію державної політики у цій сфері здійснюють уповноважені на це центральні та місцеві органи виконавчої влади, а також органи місцевого самоврядування.

У системі управління земельними ресурсами населених пунктів важливе місце належить земельно-кадастровій інформації в складі автоматизованої системи ведення земельного кадастру.

Лекція 7. Управління землями природно-заповідного фонду та іншого природоохоронного призначення

- 7.1. Концепція розвитку природно-заповідних територій в Україні.
- 7.2. Сутність і зміст земель природно-заповідного фонду
- 7.3. Органи управління землями природно-заповідного фонду та іншого природоохоронного призначення
- 7.4. Режим використання земель природно-заповідного фонду

7.1. Концепція розвитку природно-заповідних територій в Україні

В Україні йде досить поживлена дискусія про розширення мережі природно-заповідних територій з метою збереження генофонду рослинного і тваринного світу, типових і рідкісних ландшафтів, підтримання сприятливих екологічних умов. Це зумовлено в першу чергу тим, що суспільство все більше почало усвідомлювати важливість і значущість охорони природних ресурсів. Головне, що суспільство почало відходити від думки про невичерпність ресурсів. Значним поштовхом до збереження і розвитку природно-заповідного фонду став Указ Президента України від 10 березня 1994 р., який передбачав резервування більше 700 тисяч гектарів цінних земель з метою наступного віднесення їх до територій і об'єктів природнозаповідного фонду.

Концепція збереження біологічного різноманіття України, затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 12 травня 1997 р., передбачає: збереження, поліпшення стану та відновлення природних і порушених екосистем, середовищ існування окремих видів та компонентів ландшафтів; сприяння переходу до збалансованого використання природних ресурсів; У посилення відповідальності за збереження довкілля тощо. Закон України “Про загальнодержавну програму формування національної екологічної мережі України на 2000 - 2015рр.” від 21 вересня 2000 р., Указ Президента України “Про території природно-заповідного фонду загальнодержавного значення” від 21 лютого 2002 р. визначили подальші напрямки розвитку природно-заповідного фонду. Це дозволило сформувати мережу природно-заповідних територій, які включають майже 6200 об'єктів, займаючи площу понад 2,4 млн. га, або 4,1 % території України, з яких надано у користування установам природно-заповідного фонду майже 0,5 млн. гектарів. Проте, незважаючи на вжиті заходи, мережа природно-заповідного фонду в Україні є значно меншою за площею, ніж у більшості країн Європи, де цей показник досягає 5 - 7, а в північному регіоні - 11 - 12 %. Але навіть ця незначна територія розвивається дуже проблематично: розмаїття видів природних ландшафтів і рослинних угруповань, територіальна структура природоохоронних територій не повного мірою відповідають міжнародним стандартам стратегії планування території країни. Надмірна розораність території значно погіршила умови забезпечення територіальної єдності ділянок з природними ландшафтами, що ускладнює і навіть унеможливорює просторові процеси біологічного обміну, притаманного живій природі.

Для розширення площі національної екологічної мережі загальнодержавною програмою передбачається здійснення таких заходів:

Збільшення площі земель, наданих у користування установам природно-заповідного фонду з 0,5 до 2 млн. гектарів.

Збереження природних ландшафтів на ділянках, що мають історико-культурну цінність.

Включення до програм екологічного оздоровлення басейнів річок Сіверського Донця, Південного Бугу, Дністра, Дунаю Західного Бугу заходів щодо створення та впорядкування водоохоронних зон і прибережних захисних смуг водних об'єктів, запровадження особливого режиму використання земель на ділянках витoku річок. Таблиця 7.1

Значне розширення земель природно-заповідного фонду вимагає ефективного управління цими землями з урахуванням вітчизняного досвіду та досвіду управління за кордоном.

- Формування транскордонних природоохоронних територій міжнародного значення.
- Створення захисних лісових насаджень та полезахисних лісових смуг, залуження земель.
- Консервація деградованих і забруднених земель з наступним їх частковим залісненням.
- Збереження природних ландшафтів на землях промисловості, транспорту, зв'язку, оборони.
- Екологічно доцільне збільшення площі лісів.

7.2. Сутність і зміст земель природно-заповідного фонду

Згідно із Земельним кодексом до земель природно-заповідного фонду включаються природні заповідники, національні природні парки, біосферні заповідники, регіональні ландшафтні парки, заказники, пам'ятки природи, заповідні урочища, об'єкти штучного походження (ботанічні сади, дендрологічні та зоологічні парки, парки-пам'ятки садово-паркового мистецтва).

Природні заповідники представляють відносно великі природно-територіальні комплекси, які виключені з господарського використання з метою: збереження і відновлення в природних умовах особливо цінної фауни і флори, що зникає; збереження унікальних і цінних об'єктів неживої природи (печери, водоспади, мінеральні джерела, карсти тощо); збереження для науково-дослідних робіт і культурно-просвітницьких цілей екосистем, не порушених господарським впливом, як еталонів природи; охорони всього природного розмаїття типових і цікавих з географічної, естетичної точок зору ландшафтів різних природно-географічних зон країни.

Національні природні парки займають відносно велику територію, яка переважно складається з декількох екосистем, що не зазнали (або мало зазнали) змін у результаті господарської діяльності людини, де забезпечується охорона флори і фауни або геоморфологічних систем, особливо цінних з наукової,

просвітньої, виховної і рекреаційної точок зору. Це може бути також територія, цікава у ландшафтному відношенні. Тому не випадково у національних парках виключають із природокористування землі, цінні з екологічної, геоморфологічної і естетичної точок зору. Населення ж за умови дотримання відповідних вимог може відвідувати національні парки для відпочинку, задоволення культурно-естетичних потреб. Прикладом національних парків може бути Шацький національний природний парк, розміщений на площі 48996,6 га на крайньому північному заході Волинської області у Ковельському адміністративному районі. Згадуваний Національний природний парк, як і "Асканія-Нова", Чорноморський і Карпатський, поповнив мережу біосферних заповідників ЮНЕСКО і став шостим біосферним заповідником у світі.

Мета створення біосферних заповідників:

- забезпечувати можливість порівняльно-екологічних багаторічних досліджень у природних і антропогенних екосистемах для отримання інформації про розвиток модифікованих суспільством природних ландшафтів;
- організовувати державну і глобальну системи моніторингу навколишнього середовища;
- забезпечувати міжнародну співпрацю в галузі охорони навколишнього середовища; зберігати генофонд біосфери.

Регіональні ландшафтні парки (ландшафтні заказники) - це відносно великі територіальні комплекси, які відрізняються високим ступенем естетичності природних і слабокультурених ландшафтів (включаючи й агрокультурні), сприятливими для рекреації кліматичними умовами, зручним транспортним зв'язком і придатністю для організації масового відпочинку і туризму. Такі парки виконують рекреаційну, туристичну, краєзнавчо-просвітницьку та інші функції. Вони дозволяють звільнити від масового відвідування заповідники і національні парки, хоча за своїми достоїнствами їм не поступаються.

Заказники природи створюються з метою охорони і відтворення окремих цінних компонентів природних екосистем, генофонду рослинного і тваринного світу. Заказники природи залежно від поставлених перед ними завдань можуть мати тимчасовий характер. Відповідно до термінів заказного режиму заказники можуть мати регіональне або загальнодержавне значення.

Пам'ятки природи — територіально невеликі ділянки (до 2 га) або ж окремі об'єкти живої чи неживої природи. Пам'ятки природи поділяються на ботанічні, геологічні, геоморфологічні, спалеологічні, ботаніко-зоологічні тощо. Пам'ятки природи мають переважно регіональне значення і охороняються тими відомствами і організаціями, на території яких вони розміщені. Правда, особливо цінні пам'ятки природи можуть мати загальнодержавне підпорядкування.

Заповідні урочища (резервати) створюються на невеликих територіях (2-100 га) з метою збереження унікальних екосистем і об'єктів неживої природи, що мають наукове, господарське чи культурно-естетичне значення. Як і

пам'ятки природи, заповідні урочища поділяються на ботанічні, зоологічні, гідрологічні, геологічні, геоморфологічні, спалеологічні, ботаніко-зоологічні тощо. Їх охорону здійснюють ті структури, на території яких вони розміщені.

Природні об'єкти штучного походження (ботанічні сади, дендрологічні та зоологічні парки, парки-пам'ятки садово-паркового мистецтва) є результатом людської праці і мають надзвичайно велике народногосподарське значення. Наприклад, в ботанічних садах зібрані унікальні колекції рослин світу. В дендраріях зібрані цінні дендрологічні ресурси різних континентів світу. Парки-пам'ятки садово-паркового мистецтва є чудовими еталонами ведення паркового господарства, озеленення міст. Прикладом таких парків є всесвітньо відомий Софіївський парк в Умані (Черкащина), Стрийський - у Львові, Олександрійський - у Білій Церкві тощо.

Зоологічні парки - це території, на яких створено експозиції рідкісних, екзотичних та місцевих видів тварин, здійснюються заходи щодо збереження їх генофонду, вивчення дикої фауни і розробки наукових основ її розведення у неволі.

До земель іншого природоохоронного призначення відносяться водно-болотні угіддя, які є специфічним природним утворенням, що виконують роль гідрологічного і кліматичного регулятора відповідної території. Водно-болотні угіддя виконують газорегулюючу функцію, в результаті чого зберігається стабільність рівня кисню у нижніх шарах атмосфери.

Отже, аналіз мережі природно-заповідних територій дозволяє зробити висновок, що вони є золотим фондом природи. Звідси випливає значимість ефективного управління цими територіями, яке дозволить контролювати їх стан, не допускати їхніх незворотних змін, при яких екосистеми не зможуть відновитись.

7.3. Органи управління землями природно-заповідного фонду та іншого природоохоронного призначення

В основі управління землями природно-заповідного фонду та іншого природоохоронного призначення пріоритетне місце належить Законам України "Про природно-заповідний фонд України", "Про охорону навколишнього природного середовища", Земельному, Водному, Лісовому законодавству та іншим спеціальним законодавчим актам і нормативним документам.

Відповідно до Закону України "Про охорону навколишнього природного середовища", Земельного кодексу державне управління в галузі охорони і використання територій та об'єктів природно-заповідного фонду здійснюється Кабінетом Міністрів України, Радою Міністрів Автономної Республіки Крим та місцевими державними адміністраціями.

Спеціально уповноваженим органом державного управління в галузі організації, охорони та використання природно-заповідного фонду є Міністерство екології та природних ресурсів. З метою оперативного управління землями природно-заповідного фонду та іншого природоохоронного призначення 13 березня 1995 р. було прийнято постанову Кабінету Міністрів

України “Про створення Головного управління національних природних парків і заповідної справи”, завданнями якого є:

- забезпечення проведення державної політики у галузі охорони, розвитку та ефективного використання природних і біосферних заповідників, національних природних парків, територій та об’єктів природно-заповідного фонду інших категорій; керівництво заповідною справою в Україні; здійснення державного управління в галузі охорони, відтворення та регулювання використання природних ресурсів у межах територій та об’єктів природно-заповідного фонду, запровадження економічних важелів стимулювання, їх охорони; координація діяльності в цій галузі;
- організація, здійснення і координація робіт щодо збереження унікальних та типових природних комплексів і об’єктів, які мають особливе природоохоронне, наукове, естетичне, рекреаційне та інше значення.

У своїй діяльності Головне управління керується “Положенням про Головне управління національних природних парків і заповідної справи Міністерства екології та природних ресурсів України”, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 13 березня 1995 р. № 170. Для забезпечення державного управління територіями та об’єктами природно-заповідного фонду створюються спеціальні підрозділи Міністерства екології та природних ресурсів України і його органів на місцях. Такими підрозділами є спеціальні адміністрації, до складу яких входять відповідні наукові підрозділи, служби охорони, господарського та іншого обслуговування.

Управління територіями та об’єктами природно-заповідного фонду, для яких не створюються спеціальні адміністрації, здійснюється підприємствами, установами та організаціями, у віданні яких перебувають ці території та об’єкти.

Крім того, стаття 13 Закону України “Про природно-заповідний фонд України” передбачає участь об’єднань громадян в управлінні територіями та об’єктами природно-заповідного фонду. Об’єднання громадян, статутом яких передбачена діяльність у галузі охорони навколишнього природного середовища, мають право на участь в управлінні територіями та об’єктами природно-заповідного фонду шляхом:

- внесення пропозицій щодо організації нових територій та об’єктів природно-заповідного фонду, забезпечення їх охорони, ефективного використання і відтворення природних комплексів та об’єктів;
- сприяння державним органам в їх діяльності у цій сфері;
- участі у встановленому порядку у проведенні екологічної експертизи об’єктів, що негативно впливають чи можуть негативно вплинути на стан територій та об’єктів природно-заповідного фонду;

- участі у контролі за дотриманням режиму таких територій та об'єктів;
- здійснення відповідно до законодавства України інших заходів, передбачених їх статутом.

7.4. Режим використання земель природно-заповідного фонду

Режим території природних заповідників. Щоб розкрити суть управління природними заповідниками, потрібно пам'ятати, що землі природно-заповідних територій, в першу чергу, є ядром “екологічного каркасу” природних ресурсів. Це накладає відповідний відбиток на режим використання цих територій. Насамперед, суб'єкт управління повинен накласти заборону на будь-яку господарську діяльність, що суперечить цільовому призначенню заповідника, порушує природний розвиток процесів та явищ або створює загрозу шкідливого впливу на його природні комплекси та об'єкти, а саме:

будівництво споруд, шляхів, лінійних та інших об'єктів транспорту і зв'язку, не пов'язаних з діяльністю природних заповідників, розпалювання вогнищ, влаштування місць відпочинку населення, стоянок транспорту, проїзд і прохід сторонніх осіб, прогін домашніх тварин, пересування механічних транспортних засобів, за винятком шляхів загального користування, лісосплавів, проліт літаків та вертольотів нижче 2000 метрів над землею, подолання літаками звукового бар'єру над територією заповідника та інші види штучного шумового впливу, що перевищують установлені нормативи;

геологорозвідувальні роботи, розробка корисних копалин, порушення ґрунтового покриву та гідрологічного режиму, застосування хімічних засобів, усі види лісокористування, а також заготівля кормових трав, лікарських та інших рослин, квітів, насіння, очерету, випасання худоби, вилов і знищення звірів і птахів, порушення умов їх оселення, гніздування, інші види користування рослинним і тваринним світом, що призводять до порушення природних комплексів; мисливство, рибальство, інтродукція нових видів тварин і рослин, проведення заходів з метою збільшення чисельності окремих видів тварин понад допустиму науково обґрунтовану ємкість угідь, збирання колекційних та інших матеріалів, за винятком матеріалів, необхідних для виконання наукових досліджень.

Для збереження і відтворення корінних природних комплексів, проведення науково-дослідних робіт та виконання інших завдань у природному заповіднику, відповідно до проекту організації його території та охорони природних комплексів, допускається:

- виконання відновлювальних робіт на землях з порушеними корінними природними комплексами, а також здійснення заходів щодо запобігання змінам природних комплексів заповідника внаслідок антропогенного впливу - відновлення гідрологічного режиму, збереження та відновлення рослинних угруповань, що історично склалися, видів рослин і тварин, які зникають тощо;

- здійснення протипожежних і санітарних заходів, що не порушують режиму заповідника; спорудження у встановленому порядку будівель та інших об'єктів, необхідних для виконання поставлених перед заповідником завдань; збір колекційних та інших матеріалів, виконання робіт, передбачених планами довгострокових стаціонарних наукових досліджень, проведення екологічної освітньо-виховної роботи. У випадках необхідності проектом організації території природного заповідника та охорони його природних комплексів може передбачатись виділення земельних ділянок для задоволення господарських потреб заповідника та його обслуговуючого персоналу у сіножатях, городах, розміщенні пасік тощо.

Проекти організації території природних заповідників та охорони їх природних комплексів розробляються спеціалізованими проектними організаціями і затверджуються Міністерством екології та природних ресурсів України.

Для ліквідації наслідків аварій та стихійного лиха, в результаті яких виникає пряма загроза життю людей та знищення заповідних природних комплексів, особливо термінові заходи здійснюються за рішенням дирекції природного заповідника.

Режим територій біосферних заповідників, на відміну від природних заповідників, передбачає диференційований режим охорони, відтворення та використання природних комплексів згідно з функціональним зонуванням:

- заповідна зона, яка включає території, призначені для збереження і відновлення найбільш цінних природних та мінімально порушених антропогенними чинниками природних комплексів, генофонду рослинного і тваринного світу. Цей режим визначається відповідно до вимог, встановлених для природних заповідників;
- буферна зона включає території, виділені з метою запобігання негативному впливу на заповідну зону господарської діяльності на прилеглих територіях. Її режим та порядок створення визначаються відповідно до вимог, встановлених для охоронних зон природних заповідників;
- зона антропогенних ландшафтів включає території традиційного землекористування, лісокористування, водокористування, місць поселення, рекреації та інших видів господарської діяльності.

У межах території біосферних заповідників можуть виділятися зони регульованого заповідного режиму, до складу яких включаються регіональні ландшафтні парки, заповідні урочища з дотриманням вимог щодо їх охорони.

Наукові дослідження, спостереження за станом навколишнього природного середовища та інша діяльність біосферних заповідників здійснюються з урахуванням міжнародних програм.

Режим території національних природних парків. Управління національними природними парками в першу чергу повинно забезпечити виконання таких основних завдань:

- збереження цінних природних та історико-культурних комплексів і об'єктів;
- створення умов для організованого туризму, відпочинку та інших видів рекреаційної діяльності в природних умовах з дотриманням режиму охорони заповідних природних комплексів та об'єктів;
- проведення наукових досліджень природних комплексів та їх змін в умовах рекреаційного використання, розробка наукових рекомендацій з питань охорони навколишнього природного середовища та ефективного використання природних ресурсів;
- проведення екологічної освітньо-виховної роботи.

На території національних природних парків з урахуванням природоохоронної, оздоровчої, наукової, рекреаційної, історико-культурної та інших цінностей природних комплексів та об'єктів, їх особливостей встановлюється диференційований режим щодо їх охорони, відтворення та використання згідно з функціональним зонуванням:

- заповідна зона, призначена для охорони та відновлення найбільш цінних природних комплексів, режим якої визначається відповідно до вимог, встановлених для природних заповідників;
- зона регульованої рекреації, в межах якої проводяться короткостроковий відпочинок та оздоровлення населення, огляд особливо мальовничих і пам'ятних місць. У цій зоні дозволяється влаштування та відповідне обладнання туристських маршрутів і екологічних стежок, але забороняються рубки лісу головного користування, промислове рибальство й мисливство, інша діяльність, яка може негативно вплинути на стан природних комплексів та об'єктів заповідної зони;
- зона стаціонарної рекреації-призначена для розміщення готелів, мотелів, кемпінгів, інших об'єктів обслуговування відвідувачів парку;
- господарська зона, у межах якої проводиться господарська діяльність, спрямована на виконання покладених на парк завдань. В ній можуть знаходитися населені пункти, об'єкти комунального при* значення парку, землі інших землевласників та землекористувачів, включені до складу парку, на яких господарська діяльність здійснюється з дотриманням загальних вимог щодо охорони навколишнього природного середовища.

На території зон регульованої рекреації, стаціонарної рекреації та господарської зони забороняється будь-яка діяльність, яка призводить або може призвести до погіршення стану навколишнього природного середовища та зниження рекреаційної цінності території національного природного парку.

Рекреаційна діяльність на території національних природних парків організовується спеціальними підрозділами адміністрації парків, а також іншими підприємствами, установами та організаціями на підставі угод з адміністрацією парку.

Зонування території національного природного парку, рекреаційна та інша діяльність на його території проводяться відповідно до Положення про національний природний парк та Проекту організації території національного природного парку з метою охорони, відтворення та рекреаційного використання його природних комплексів і об'єктів.

Таке зонування території дозволяє:

- забезпечувати збереження унікальних природних об'єктів,
- раціонально розподіляти антропогенні навантаження,
- упорядковувати використання природних ресурсів,
- оптимізувати роботу служб охорони і сервісу.

Режим територій регіональних ландшафтних парків. Управління ландшафтними парками повинно забезпечити виконання таких завдань:

- збереження цінних природних та історико-культурних комплексів і об'єктів;
- створення умов для ефективного туризму, відпочинку та інших видів рекреаційної діяльності в природних умовах з дотриманням режиму охорони заповідних природних комплексів і об'єктів;
- сприяння екологічній освітньо-виховній роботі.

На території ландшафтних парків з урахуванням природоохоронної, оздоровчої, наукової, рекреаційної, історико-культурної та інших цінностей природних комплексів та об'єктів, їх особливостей може проводитись зонування, аналогічне з вимогами, визначеними для територій національних природних парків.

Проект організації території регіонального ландшафтного парку, охорони, відтворення та рекреаційного використання його природних комплексів та об'єктів і порядок його реалізації затверджується державним органом, який прийняв рішення про організацію такого парку.

Режим територій заказників природи ґрунтується на обмеженні або забороні діяльності, що суперечить цілям і завданням, передбаченим Положенням про заказники. В них дозволена господарська, наукова та інша діяльність, що не суперечить цілям і завданням заказника.

З метою збереження пам'яток природи і заповідних урочищ забороняється будь-яка діяльність, що порушує природні процеси, які відбуваються у природних комплексах (деградація, зміна первісного стану територій тощо). Власники або користувачі цих територій беруть на себе зобов'язання щодо забезпечення їх природоохоронного режиму.

Великої уваги заслуговує проблема режиму використання земель ботанічних садів. Для забезпечення необхідного режиму та ефективного їх використання виділяються зони, які регламентують диференційоване використання територій ботанічних садів:

- експозиційна - її відвідування дозволяється в порядку, що встановлюється адміністрацією ботанічного саду;
- наукова - до складу зони входять колекції, експериментальні ділянки тощо. На відвідування її мають право лише співробітники ботанічного саду у зв'язку з виконанням ними службових обов'язків, а також спеціалісти інших установ з дозволу адміністрації саду;
- заповідна - відвідування її забороняється, крім випадків, коли воно пов'язане з проведенням наукових спостережень;
- адміністративно-господарська.

Зонування території ботанічних садів проводиться відповідно до Положення про ботанічні сади та Проекту організації території ботанічного саду, що розробляється спеціалізованими науковими та проектними установами і затверджується органом, у підпорядкуванні якого перебуває ботанічний сад, за погодженням:

- з Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів України - щодо ботанічних садів загальнодержавного значення;
- органами Міністерства захисту довкілля та природних ресурсів України - щодо ботанічних садів місцевого значення.

Режим використання території дендрологічних парків має багато спільного з режимом використання територій ботанічних садів. Тут також можуть видалятися зони, які регламентують певний порядок використання земель в їх межах. Спільність є і в порядку складання, погодження і затвердження проектів організації території.

На території зоологічних парків забороняється діяльність, яка не пов'язана з виконанням покладених на них завдань і загрожує збереженню сприятливих умов для життя тварин цих парків. Завдання, які ставляться перед зоопарками, зумовлюють необхідність виділення таких зон:

- експозиційна, яка призначена для стаціонарного утримання тварин;
- наукова, у межах якої проводиться науково-дослідна робота;
- рекреаційна, призначена для організації відпочинку та обслуговування відвідувачів парку;
- господарська зона, на території якої розміщуються допоміжній господарські об'єкти.

До складу зоопарку можуть входити підсобні господарства, майстерні, зоомагазини, інкубатори, розплідники, ветлікарні тощо.

Проекти організації території зоологічних парків розробляються спеціалізованими науковими та проектними організаціями і затверджуються органом, у підпорядкуванні якого знаходиться зоологічний парк, за погодженням:

- з Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів України - щодо зоологічних парків загальнодержавного значення;
- органами Міністерства захисту довкілля та природних ресурсів України - щодо зоологічних парків місцевого значення.

Управління зоопарком здійснюється спеціальною адміністрацією, яку очолює директор. До складу такої адміністрації входять відповідні наукові підрозділи, служби охорони, господарського та іншого обслуговування.

На території парків-пам'яток садово-паркового мистецтва забороняється будь-яка господарська діяльність, що загрожує їх збереженню. Суб'єкти управління парками-пам'ятками повинні знати, що на їх території можуть проводитись екскурсії і організовуватись масовий відпочинок, здійснюватись догляд за насадженнями, включаючи санітарні рубки, збереження композиції із дерев, чагарників, квітів, трав'яних газонів тощо. У разі необхідності на їх території може проводитись зонування відповідно до вимог, встановлених для ботанічних садів, а саме: виділення експозиційної, наукової, заповідної та адміністративно-господарської зон.

Враховуючи актуальність охорони території та об'єктів природно-заповідного фонду, на прилеглих до них територіях встановлюються охоронні зони, розміри яких встановлюються відповідно до їхнього цільового призначення на основі спеціальних обстежень ландшафтів та видів господарської діяльності на прилеглих територіях.

Режим використання земель у межах охоронних зон визначається силою впливу їх на навколишнє середовище, з урахуванням індивідуальних особливостей екосистем охоронних зон і територій та об'єктів природно-заповідного фонду.

Отже, аналіз режиму використання земель природно-заповідних територій дозволяє зробити висновок, що їх використання повинно відповідати правовому статусу територій та об'єктів природно-заповідного фонду і спрямовуватись на охорону, використання і відтворення їх природних комплексів.

Лекція 8. Управління землями оздоровчого та рекреаційного призначення

8.1. Режим використання земель оздоровчого призначення.

8.2. Особливості управління використанням і охороною земель рекреаційного призначення.

8.1. Режим використання земель оздоровчого призначення

Важливість збереження земель оздоровчого призначення вимагає поглиблення теоретичних і практичних висновків щодо ефективного управління цими землями. Для цього потрібно зрозуміти і критично осмислити, що собою представляють землі оздоровчого призначення. Згідно із Земельним кодексом України, Законом України “Про охорону навколишнього природного середовища”, до земель оздоровчого призначення відносять землі, що мають природні лікувальні властивості і використовуються або можуть бути використані для профілактики захворювань і лікування людей. З цього випливає, що висока соціальна роль земель оздоровчого призначення перебиває всі затрати, зумовлені створенням ефективної системи управління цими землями.

Досвід управління землями оздоровчого призначення свідчить, що організаційна структура управління цими землями, в цілому, дублює організаційну структуру управління землями природно-заповідного фонду. Але є і певні відмінності. Враховуючи особливості земель оздоровчого призначення, спеціально уповноваженими органами управління цими землями є Міністерство охорони здоров'я і Федерація профспілок України.

Найбільш суттєвою ознакою, яка відрізняє особливості управління землями оздоровчого призначення, є структурний склад цих земель. Йдеться про те, що у склад території лікувально-оздоровчих місцевостей і курортів включаються округи і зони санітарної охорони, які вимагають диференційованого управління цими землями. Згідно з Положенням “Про курорти”, в округах санітарної охорони курортів забороняються будь-які роботи, що забруднюють ґрунт, воду і повітря, наносять збитки лісам та іншим зеленим насадженням, що призводить до розвитку ерозійних процесів і негативно впливає на природні лікувальні властивості земель та санітарний стан курортів. Але в округах санітарної охорони можуть проводитись санітарно-оздоровчі та інші заходи, що створюють сприятливі умови для лікування і відпочинку.

Встановлення меж округів санітарної охорони курортів і визначення режиму їх використання здійснюються для курортів загальнодержавного і місцевого значення - Кабінетом Міністрів України спільно з Міністерством охорони здоров'я і Федерацією профспілок України. При цьому для курортів місцевого значення межі округів погоджуються з виконкомом відповідних рад. Здійснення ефективних заходів щодо охорони земель оздоровчого призначення передбачає подію округів санітарної охорони на три зони.

Перша зона (зона суворого режиму) охоплює територію, де виходять на поверхню мінеральні води, розміщені поклади грязей, мінеральні озера і лимани, воду яких використовують для лікувальних цілей, пляжі, а також

прибережну смугу моря і територію, що прилягає до пляжів, шириною не менше 100 метрів. У цій зоні забороняються не пов'язані безпосередньо з експлуатацією природних лікувальних засобів курорту постійне і тимчасове проживання громадян, будівництво об'єктів, виконання гірничих і земляних робіт, а також інші дії, які можуть спричинити шкідливий вплив на природні лікувальні властивості і санітарний стан курорту.

У зоні суворого режиму дозволяється виконання гірничих і земляних робіт, пов'язаних з експлуатацією природних лікувальних засобів, будівництво споруд (каптажів, насосних станцій, трубопроводів, резервуарів, б'юветів, виконання берегоукріплювальних, протиерозійних робіт, будівництво паркових споруд тощо).

Друга зона (зона обмежень) охоплює територію, з якої здійснюється стік поверхневих і ґрунтових вод до місць виходу на поверхню мінеральних вод і покладів лікувальних грязей, до мінеральних озер і лиманів, до місць неглибокої від поверхні землі циркуляції мінеральних і прісних вод, які беруть участь в утворенні мінеральних джерел; природні і штучні сховища мінеральних вод і лікувальних грязей; територію, на якій розміщені санаторно-курортні установи і установи відпочинку, а також територію, призначену для будівництва таких установ; парки, лісопарки й інші зелені насадження, використання яких без дотримання правил, передбачених для округу санітарної охорони курорту, може призвести до забруднення, зміни складу або виснаження запасів мінеральних вод і лікувальних грязей або погіршення всієї сукупності природних лікувальних засобів курорту.

У межах другої зони забороняється будівництво об'єктів і споруд, не пов'язаних безпосередньо із задоволенням потреб осіб, які прибувають на курорт для лікування й відпочинку, виконання гірничих та інших робіт, не пов'язаних з розвитком і благоустроєм курорту, полів зрошення і підземної фільтрації, кладовищ, скотомогильників, масовий прогін худоби, застосування отрутохімікатів для боротьби з бур'янами, шкідниками і хворобами рослин, вирубка зелених насаджень (крім рубок догляду за лісом і санітарних рубок) та інше використання землі, яке може призвести до погіршення якості природних лікувальних засобів курорту.

Третя зона (зона спостережень - зовнішні межі її співпадають з межами округу санітарної охорони курорту) охоплює всю область живлення і формування гідромінеральних ресурсів, лісові насадження, що оточують курорт, а також території, народногосподарське використання яких без дотримання правил, встановлених для округу санітарної охорони курорту, може створювати несприятливий вплив на гідрологічний режим покладів мінеральних вод і лікувальних грязей, на санітарні і ландшафтно-кліматичні умови курорту.

На території третьої зони дозволяються всі види робіт, які не будуть чинити негативний вплив на природні лікувальні засоби і санітарний стан курорту.

Дотримання правил санітарної охорони курортів забезпечується виконками відповідних рад. З цією метою виконком ради повідомляє населення, підприємства, організації й установи про встановлені межі округу і зон санітарної охорони курорту, а також про режим використання землі у кожній з них.

Заходи щодо санітарної охорони курортів здійснюються відповідними органами управління курортами, а також організаціями, у розпорядженні яких перебувають санаторно-курортні установи, установи відпочинку й інші об'єкти, розміщені в межах округу санітарної охорони.

Контроль за здійсненням санітарно-епідеміологічних заходів на курортах виконують органи й установи санітарно-епідеміологічної служби Міністерства охорони здоров'я України на основі Положення про державний санітарний нагляд.

8.2. Особливості управління використанням і охороною земель рекреаційного призначення

Відновлення фізичних, духовних і нервово-психічних СИЛ людини, яке здійснюється у вільний від роботи час на лоні природи, називається рекреацією, а землі, на яких цей процес відбувається, відповідно - рекреаційними. Згідно із Земельним кодексом (ст. 51), до земель рекреаційного призначення належать земельні ділянки зелених зон і зелених насаджень міст та інших населених пунктів, навчально-туристських та екологічних стежок, маркованих трас, земельні ділянки, зайняті територіями будинків відпочинку, пансіонатів, об'єктів фізичної культури і спорту, туристичних баз, кемпінгів, яхт-клубів, стаціонарних і наметових туристично-оздоровчих таборів, будинків рибалок і мисливців, дитячих та спортивних таборів, інших аналогічних об'єктів, а також земельні ділянки, надані для дачного будівництва і спорудження інших об'єктів стаціонарної рекреації.

Рекреаційні території поділяють на міські, приміські та віддалені від населених пунктів. До перших належать парки, сквери, ботанічні сади, дендрарії, водойми, зоопарки, різноманітні майданчики для відпочинку і спорту; до других - приміські ліси та лісопарки, зони відпочинку, ріки, озера, водосховища, узбережні смуги тощо; до третіх - національні парки, курортні зони, території, закріплені за будинками відпочинку, пансіонатами, туристичними базами тощо.

Рекреація у свою чергу поділяється на організовану, де відпочинок забезпечують спеціалізовані служби сервісу, і неорганізовану, при якій кожний відпочиваючий самостійно визначає мету, місце і форму відпочинку.

Цільове використання земель рекреаційного призначення визначається на основі класифікації придатності їх для цих цілей. Такими класами, які характеризують вид можливого використання земель, можуть бути:

- джерела лікувальних вод;
- райони для створення сучасних гірськолижних центрів; райони хвойних лісів для створення оздоровчих центрів;

- землі, покриті привабливою рослинністю; історичні місця і місця доісторичних розкопок; території, придатні для організації кемпінгів в гірських районах;
- райони, які можна використати для насолоди від цікавих форм рельєфу;
- водойми і гірські райони;
- території, підготовлені для відпочинку сімей або видів рекреаційного використання (туристичні або мисливські будиночки);
- райони, які використовуються для спостереження в природних умовах за гірськими тваринами;
- райони різних культурних ландшафтів, цікаві із соціальної, лісогосподарської, сільськогосподарської та інших точок зору; місця спостереження за краєвидом;
- береги рік, придатні для пляжів тощо.

Екологізація антропогенної діяльності в районі забезпечить: збереження екологічної рівноваги природних комплексів, дотримання екологічно допустимих навантажень на ці комплекси, ліквідацію негативних наслідків господарської діяльності, У збереження цінної флори і фауни національного природного парку.

Управляючи землями рекреаційного призначення, потрібно глибоко і всесторонньо вивчити весь комплекс природних ресурсів, обґрунтувати оптимальні норми користування ними, вести статистичний облік і аналіз наслідків господарської діяльності, узгоджувати економічні завдання з вимогами екологічних закономірностей тощо. Для цього в першу чергу потрібно розв'язати наступні завдання:

- обґрунтувати найбільш доцільне розміщення рекреаційних ресурсів;
- забезпечити раціональну організацію рекреаційних територій;
- встановити оптимальні норми рекреаційних навантажень;
- спрогнозувати наслідки впливу рекреаційної діяльності на біоценози тощо.

Територіальне розміщення рекреаційного господарства - це складний процес, зумовлений дією природних, соціальноекономічних, медико-біологічних та інших чинників, кожний з яких впливає на розміщення рекреаційних об'єктів. Наприклад, природний фактор навколишнього середовища (ресурси літосфери, клімату, гідросфери і біосфери) може бути використаний для оздоровлення, відпочинку і туризму, пізнавальних потреб людини тощо.

Раціональна організація території рекреаційного господарства (особливо коли його відвідує велика кількість відпочиваючих) є важливою умовою збереження рекреаційних ресурсів. Останнє має принципове значення, бо якщо місце відпочинку не впорядковане, відсутня культура відпочинку, лісовий біоценоз піддаватиметься витоцтуванню, пошкодженню рослин, випалюванню ґрунту від вогнищ, забрудненню залишками органічних і неорганічних

продуктів тощо. При масовому напливі людей процеси руйнування переважають над процесами відновлення екосистеми. Організуючи землі рекреаційного призначення, потрібно мати на увазі, що може виникнути необхідність встановлення диференційованого режиму їх використання і охорони. Так, у зоні регульованої рекреації дозволяється влаштування лише туристичних маршрутів, екологічних стежок та іншої “легкої” інфраструктури. І навпаки, зона стаціонарної рекреації призначена для розміщення готелів, мотелів, кемпінгів та інших об’єктів обслуговування відпочиваючих.

Використання рекреаційних ресурсів потрібно узгоджувати із природоохоронними заходами, які б сприяли збереженню і відновленню екосистеми. Наприклад, надмірна експлуатація лісів, які, крім санітарно-гігієнічної, естетичної і культурної функцій, виконують ґрунтозахисну, водорегулювальну, кліматополіпшувальну функції, може призвести до утворення ерозійних процесів, оповзнів, буреломів тощо, які призводять до рекреаційної дигресії, приносять великі збитки економіці країни тощо. Тому при нормуванні рекреаційних навантажень потрібно враховувати склад і стан лісів, крутість і експозицію схилу, характеристику трав’яного покриву, контингент відпочиваючих і їх загальну культуру тощо. Іншими словами, чим глибше і повніше будуть вивчені екологічні фактори, тим більш обґрунтованими будуть пропозиції рекреаційного використання лісів. Особливо слід зазначити, що це потрібно розглядати тільки в контексті регіональних особливостей і наукових прогнозів можливих наслідків антропогенного впливу на рекреаційні ресурси, що дозволить найбільш ефективно використовувати земельні угіддя.

Звичайно, тільки тоді землекористування буде мати характер розширеного відтворення, збереження природних комплексів, цінних об’єктів живої і неживої природи, коли воно буде ґрунтуватись на глибоких екологічних дослідженнях, екологічному світогляді, досягненнях наукової думки тощо. І, звичайно, потрібно переймати зарубіжний і вітчизняний досвід, який засвідчує, що рекреаційні ресурси ефективніше використовуються за умови передачі їх у приватну чи іншу недержавну форму власності. Адже гуманістичне навантаження Земельного кодексу України (ст. 52) дозволяє передачу земель рекреаційного призначення у приватну і комунальну форми власності.

Щоб зрозуміти весь процес управління використанням і охороною земель рекреаційного призначення в усій повноті та багатогранності, його потрібно розглядати у контексті всіх функцій управління земельними ресурсами, про які згадується в першому розділі.

Лекція 9. Управління землями історико-культурного призначення

9.1. Органи управління землями історико-культурного призначення

9.2. Організація зон охорони пам'яток як механізм управління землями історико-культурного призначення.

9.3. Відповідальність за порушення законодавства про охорону земель історико-культурного призначення

9.1. Органи управління землями історико-культурного призначення

Згідно із Законом України “Про охорону культурної спадщини” державне управління землями історико-культурного призначення покладається на Кабінет Міністрів України та спеціально уповноважені органи охорони культурної спадщини, до яких належать:

- центральний орган виконавчої влади у сфері охорони культурної спадщини;
- орган охорони культурної спадщини Ради Міністрів Автономної Республіки Крим;
- органи охорони культурної спадщини обласних, Київської та Севастопольської міських, районних державних адміністрацій;
- органи охорони культурної спадщини місцевого самоврядування.

Повноваження Кабінету Міністрів України у сфері охорони культурної спадщини

- здійснення державної політики;
- здійснення державного контролю;
- занесення об'єктів національного значення до Державного реєстру нерухомих пам'яток України; вилучення пам'ятки з Державного реєстру нерухомих пам'яток України; подання у відповідні міжнародні інстанції пропозиції про занесення пам'ятки до Списку всесвітньої спадщини;
- надання дозволу на знесення, зміну та переміщення (перенесення) пам'ятки;
- затвердження Списку історичних населених місць України, Списку охоронюваних археологічних територій України та змін, внесених до цих списків;
- оголошення ансамблів і комплексів пам'яток заповідниками чи музеями-заповідниками;
- затвердження нормативів і методик грошової оцінки пам'ятки.

До повноважень центрального органу виконавчої влади у сфері охорони культурної спадщини належать:

- контроль за виконанням вищезазначеного Закону, інших нормативно-правових актів про охорону культурної спадщини; реалізація державної політики з питань охорони культурної спадщини;
- розроблення та погодження державних програм охорони культурної спадщини;

- У ведення Державного реєстру нерухомих пам'яток України; забезпечення виявлення, дослідження та документування об'єктів культурної спадщини, ведення списків цих об'єктів;
- подання Кабінету Міністрів України пропозицій про вилучення пам'ятки з Державного реєстру нерухомих пам'яток України;
- подання Кабінету Міністрів України пропозицій про знесення, зміну та переміщення (перенесення) пам'ятки; забезпечення юридичним і фізичним особам доступу до інформації, що міститься у Державному реєстрі нерухомих пам'яток України;
- У подання Кабінету Міністрів України пропозицій про затвердження Списку історичних населених місць України, а також пропозицій про внесення змін до цих Списків;
- оголошення топографічно визначених територій чи водних об'єктів, в яких містяться об'єкти культурної спадщини або можлива їх наявність, охоронюваними археологічними територіями;
- забезпечення публікації Державного реєстру нерухомих пам'яток України та внесення до нього змін;
- визначення меж територій пам'яток національного значення, зон охорони, охоронюваних археологічних територій, історичних ареалів населених місць;
- затвердження державних норм та правил щодо розроблення і затвердження проектної документації на виконання робіт з консервації, реабілітації, реставрації та музеєфікації пам'яток національного значення;
- здійснення нагляду за виконанням робіт з консервації, реабілітації, реставрації та музеєфікації пам'яток;
- встановлення режиму збереження і порядку використання пам'яток національного значення, їхніх територій, зон охорони, охоронюваних археологічних територій, історичних ареалів населених місць;
- здійснення науково-методичного керівництва в питаннях охорони культурної спадщини;
- погодження програм та проектів містобудівних, архітектурних і ландшафтних перетворень, будівельних, меліоративних, шляхових, земляних робіт у зонах охорони пам'яток національного значення, на охоронюваних археологічних територіях, в історичних ареалах населених місць, а також програм та проектів, реалізація яких може позначитися на об'єктах культурної спадщини;
- призначення відповідних досліджень пам'яток національного значення та їхніх територій у разі виникнення загрози їх руйнування або пошкодження внаслідок дії природних чинників або проведення будь-яких робіт;

- заборона будь-якої діяльності юридичних або фізичних осіб, яка створює загрозу пам'ятці або порушує законодавство у сфері охорони культурної спадщини;
- надання дозволів на проведення робіт на пам'ятках національного значення, їхніх територіях та в зонах охорони, на археологічних територіях, що охороняються, в історичних ареалах населених місць;
- видання розпоряджень та приписів щодо охорони пам'яток національного значення, припинення робіт на цих пам'ятках, їхніх територіях та в зонах охорони, на охоронюваних археологічних територіях, в історичних ареалах населених місць, якщо ці роботи здійснюються за відсутності затверджених або погоджених з відповідними органами охорони культурної спадщини програм та проектів, передбачених Законом “Про охорону культурної спадщини ” дозволів або з відхиленням від них;
- надання дозволів на відновлення земляних робіт;
- погодження відчуження або передачі пам'яток національного значення їхніми власниками чи уповноваженими ними органами іншим особам у володіння, користування або управління;
- здійснення функцій управління заповідниками, музеями-заповідниками, що перебувають у державній власності, відповідно до закону;
- погодження охоронних договорів на пам'ятки національного значення;
- затвердження правил встановлення та утримання охоронних дощок, охоронних знаків, інших інформаційних написів, позначок на пам'ятках або в межах їхніх територій, затвердження їхніх зразків;
- застосування фінансових санкцій за порушення цього Закону;
- формування й розміщення державного замовлення, укладання з цією метою контрактів на консервацію, реставрацію, реабілітацію, музеєфікацію, ремонт та інші заходи щодо охорони культурної спадщини;
- здійснення інших повноважень відповідно до закону.

До повноважень органу охорони культурної спадщини Ради Міністрів Автономної Республіки Крим, органів охорони культурної спадщини обласних, Київської та Севастопольської міських, районних державних адміністрацій та органів охорони культурної спадщини місцевого самоврядування відповідно до їхньої компетенції належать:

- здійснення контролю за виконанням вищезазначеного закону, інших нормативно-правових актів про охорону культурної спадщини;
- забезпечення юридичним і фізичним особам доступу до інформації, що міститься у витягах з Державного реєстру нерухомих пам'яток України;

- визначення меж території пам'яток місцевого значення, їхніх зон охорони;
- встановлення режиму збереження і порядку використання пам'яток місцевого значення, їхніх територій, зон охорони;
- забезпечення захисту об'єктів культурної спадщини від загрози знищення, руйнування або пошкодження;
- забезпечення виготовлення, складання і передачі центральному органу виконавчої влади у сфері охорони культурної спадщини наукової документації з описами та фіксацією об'єктів культурної спадщини, а в разі отримання дозволу на їх знесення, зміну або переміщення (перенесення) - демонтаж із них елементів, які становлять культурну цінність, з метою збереження та подальшого використання;
- організація розроблення та погодження відповідних програм охорони культурної спадщини;
- погодження відповідних програм та проектів містобудівних, архітектурних і ландшафтних перетворень, будівельних, меліоративних, шляхових, земляних робіт у зонах охорони пам'яток місцевого значення, на охоронюваних археологічних територіях, в історичних ареалах населених місць, а також програм та проектів, реалізація яких може позначитися на об'єктах культурної спадщини;
- призначення відповідних досліджень пам'яток місцевого значення та їхніх територій у разі виникнення загрози їх руйнування або пошкодження внаслідок дії природних чинників або проведення будь-яких робіт;
- надання дозволів на проведення робіт на пам'ятках місцевого значення, їхніх територіях та в зонах охорони;
- видання розпоряджень та приписів щодо охорони пам'яток місцевого значення, припинення робіт на пам'ятках, їхніх територіях та в зонах охорони, якщо ці роботи здійснюються за відсутності затверджених або погоджених з центральним органом виконавчої влади у сфері охорони культурної спадщини програм та проектів, передбачених цим законом дозволів або з відхиленням від них;
- погодження відчуження або передачі пам'яток місцевого значення їхніми власниками чи уповноваженими ними органами іншим особам у володіння, користування або управління;
- укладання охоронних договорів на пам'ятки;
- здійснення функцій управління заповідниками, музеями-заповідниками, що перебувають відповідно у державній та комунальній власності, згідно із законом;
- подання пропозиції центральному органу виконавчої влади у сфері охорони культурної спадщини про занесення відповідної

території до Списку історичних населених місць України та Списку охоронних археологічних територій України;

- застосування фінансових санкцій за порушення цього закону;
- забезпечення в установленому порядку виготовлення, встановлення та утримання охоронних дощок, охоронних знаків, інших інформаційних написів, позначок на пам'ятках або в межах їхніх територій;
- здійснення інших повноважень відповідно до закону.

Голови обласних, Київської та Севастопольської міських, районних державних адміністрацій призначають на посаду і звільняють з посади керівників охорони культурної спадщини відповідних державних адміністрацій за погодженням з органом охорони культурної спадщини вищого рівня.

Для розгляду наукових рекомендацій та пропозицій щодо розроблення основних напрямів розвитку охорони культурної спадщини, обговорення найважливіших програм, проектів з питань охорони культурної спадщини центральний орган виконавчої влади у сфері охорони культурної спадщини, орган охорони культурної спадщини Ради Міністрів Автономної Республіки Крим створюють науково-методичні ради з провідних учених і висококваліфікованих фахівців-практиків.

Склад науково-методичних рад і положення про них затверджуються відповідно центральним органом виконавчої влади у сфері охорони культурної спадщини та органом охорони культурної спадщини Ради Міністрів Автономної Республіки Крим. Витрати на роботу цих рад здійснюються зазначеними органами охорони культурної спадщини.

Для погодженого вирішення питань щодо охорони культурної спадщини на територіях областей, міст Києва та Севастополя, інших населених пунктів органи охорони культурної спадщини обласних, Київської та Севастопольської міських, районних державних адміністрацій можуть створювати консультативні ради з провідних учених і висококваліфікованих фахівців-практиків.

Консультативні ради діють на підставі типового положення, що затверджується центральним органом виконавчої влади у сфері охорони культурної спадщини. Склад консультативної ради затверджується керівником відповідного органу охорони культурної спадщини. Витрати на роботу цих рад здійснюються зазначеними органами охорони культурної спадщини.

Органи охорони культурної спадщини можуть залучати до роботи досвідчених фахівців у сфері охорони культурної спадщини, а також громадян на правах громадських інспекторів для спостереження за станом зберігання та використання пам'яток, їхніх територій і зон охорони, охоронюваних археологічних територій, історичних ареалів населених місць.

Органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування сприяють:

- діяльності Українського товариства охорони пам'яток історії та культури, інших громадських, науково-дослідних, проектних організацій, установ та підприємств різних форм власності щодо охорони культурної спадщини;

- підприємствам будівельних матеріалів і виробів, спеціалізованим організаціям та майстерням щодо виконання робіт з ремонту, реставрації, реабілітації пам'яток;
- підготовці фахівців з охорони культурної спадщини. Підприємства усіх форм власності, установи науки, освіти та культури, громадські організації, громадяни сприяють органам охорони культурної спадщини і роботі з охорони культурної спадщини, можуть встановлювати шефство над об'єктами культурної спадщини з метою забезпечення їх збереження, сприяють державі у здійсненні заходів з охорони, використання, виявлення, обліку, реєстрації об'єктів культурної спадщини і поширенню знань про них, беруть участь у популяризації культурної спадщини серед населення, сприяють її вивченню дітьми та молоддю, залучають громадян до її охорони.

Українське товариство охорони пам'яток історії та культури сприяє залученню широких верств населення до участі в охороні культурної спадщини, здійснює пропаганду культурної спадщини і законодавства про її охорону, громадський контроль за її збереженням, використанням, консервацією, реставрацією, реабілітацією, музеєфікацією та ремонтом, сприяє роботі органів охорони культурної спадщини.

Органи охорони культурної спадщини забезпечують, якщо можливо, вільний доступ до пам'яток з метою їх екскурсійного відвідування, якщо вони вважаються придатними для цього. Власник пам'ятки або уповноважений ним орган, особа, яка набула права володіння, користування чи управління, зобов'язані за погодженням з органами охорони культурної спадщини організувати такий доступ. Порядок цього доступу встановлюється охоронними договорами.

9.2. Організація зон охорони пам'яток як механізм управління землями історико-культурного призначення

Кожна пам'ятка є об'єктом охорони, тому першочерговим завданням управління цими землями є збереження її цінних якостей від дії негативних природних і техногенних чинників шляхом організації системи заходів на прилеглих до неї територіях. Такі зони охорони пам'яток є формою їх захисту, засобами регулювання довкілля. Крім того, вони регламентують архітектурну та містобудівну діяльність у середовищі довкола пам'яток, визначають допустимі його перетворення і характер використання. Наявність зон охорони пам'яток спрямовує реконструкцію населених місць, сприяє збереженню традиційного характеру середовища пам'яток і їх органічному включенню в сучасне ринкове середовище, максимальному використанню композиційних і пейзажно-видових якостей пам'яток.

Згідно із Законом України “Про охорону культурної спадщини”, Земельним кодексом, іншими нормативними документами до зон охорони пам'яток належать:

- охоронна зона;
- зона регулювання забудови;
- зона охорони ландшафту;
- зона охорони археологічного культурного шару.

Охоронна зона - територія, що виділяється для збереження і відтворення найближчого історичного середовища пам'ятки, головним чи суттєвим елементом якого є пам'ятка, та створення оптимальних умов її догляду.

Охоронна зона забезпечує належне функціонування пам'ятки, охорону від вібрацій, забруднень, підтоплення та інших негативних техногенних і природних впливів. В охоронній зоні нова забудова за висотою, розмірами в плані, масштабністю, архітектурними формами підпорядковується пам'яткам та їх історичному середовищу.

Зона регулювання забудови - забудована чи призначена під забудову територія за межами охоронної зони, на яку поширюється композиційний вплив пам'ятки.

Ця зона призначена для збереження особливостей візуального сприйняття пам'ятки, охорони і відновлення її активної ролі в композиції і пейзажі міста, селища, села. Вона виконує функції буферної, перехідної та синтезуючої зони у взаємодії пам'ятки з новими об'єктами довкілля. У зоні регулювання забудови нова забудова регламентується за висотою, розмірами в плані, масштабністю.

Зона охорони ландшафту - природна чи близька до природної незабудована територія за межами охоронної зони, з якою пам'ятка має активний візуальний зв'язок.

Вона визначається для збереження і реабілітації природних утворень, які є характерним історичним середовищем пам'ятки, і відіграє важливу роль в образі населеного місця або окремого пейзажі, що містить пам'ятку. У зоні охорони ландшафту забороняються будівництво капітальних будівель і споруд, шляхові і земляні роботи, що змінюють ландшафт, який охороняється.

Зона охорони археологічного культурного шару - територія за межами пам'ятки археології та її охоронної зони, де виявлені окремі археологічні знахідки або можливе існування археологічного культурного шару, доведення якого потребує проведення шурфування або розкопок. Призначена для забезпечення збереження і дослідження пам'яток археології.

У повному складі зони охорони встановлюють для пам'яток архітектури і містобудування та пам'яток монументального мистецтва. Пам'ятки садово-паркового мистецтва, пам'ятки історії потребують установа тільки охоронних зон. Для найцінніших парків у міському середовищі може визначатись і зона регулювання забудови. Для пам'яток археології встановлюються охоронна зона та зона охорони археологічного культурного шару.

Зони охорони регламентують архітектурні риси, масштаб, висоту і розміри в плані об'єктів нової забудови; характер упорядження; розпланувальні, земельні, інженерні та інші роботи; використання споруд і територій.

Відхилення від визначеного режиму використання територій зон охорони можливе тільки на підставі спеціально виконаного проекту, який містить необхідні композиційні та інші обґрунтування прийнятих рішень. Цей проект має бути погоджено з відповідним органом охорони культурної спадщини.

Дозвіл на проведення робіт у межах зон охорони видається відповідним органом охорони культурної спадщини за поданням виконавчого комітету місцевої ради.

Із зон охорони пам'яток виводяться або перепрофілюються промислові підприємства, майстерні, склади, що завдають шкоди пам'ятці, спричиняють виникнення динамічних навантажень, значних вантажних потоків, забруднення ґрунту, повітря, водоймищ.

Межі зон охорони пам'яток визначають на основі детальної інформації щодо історичного розвитку прилеглої до пам'яток території та ролі пам'яток у довкіллі з максимальним використанням матеріалів здійснення досліджень і обстежень. Якщо таких досліджень не було, то вони повинні здійснюватись при розробленні зон охорони для наукового обґрунтування меж і режимів зон охорони пам'яток.

Зони охорони пам'яток та їх межі мають визначатися з урахуванням:

- історико-культурної цінності прилеглих до пам'яток територій;
- особливостей композиційного впливу пам'яток на довкілля; пейзажних зав'язків пам'яток з природним середовищем;
- цінності природних складових ландшафту населеного місця;
- геологічної та гідрологічної ситуації;
- техногенних навантажень та вимог забезпечення дотримання загального режиму зон охорони.

Межі зон охорони слід узгоджувати з розпланувальними і природними рубежами: межами кварталів і площ, з вулицями, шляхами, берегами річок, схилами тощо.

До охоронної зони включають ділянки історичної забудови, ландшафтів, вільних просторів, які становлять характерне історичне середовище пам'ятки, а також цінні оглядові точки та зони. До цієї зони також приєднуються території, необхідні для захисту пам'ятки від шкідливих техногенних і природних впливів.

Охоронні зони при розосередженому розташуванні пам'яток устанавлюють для кожної пам'ятки окремо. Якщо декілька пам'яток розташовані на невеликій відстані одна від одної так, що їх окремі охоронні зони межують або навіть частково збігаються, то необхідно визначити єдину комплексну охоронну зону.

Для пам'яток, які розташовані в межах історико-культурних заповідників, охоронні зони не виділяють, оскільки охоронний статус території заповідника вищий, ніж статус охоронної зони. На всіх інших територіях охоронні зони обов'язково слід визначити.

У пам'яток, що не відіграють активної ролі в довкіллі, і таких, які втратили своє історичне середовище, охоронна зона може суміщатися з територією пам'ятки.

Межі зони регулювання забудови навколо пам'ятки визначаються значенням пам'ятки в композиції і образі населеного місця (силуеті, панорамах, видах), а також межами композиційно-видового впливу пам'ятки населеного місця.

Зона регулювання забудови повинна охоплювати пов'язані з пам'яткою ділянки історичної забудови і розпланування, а також території, на якій поширюється композиційно-видовий вплив пам'ятки: місця її огляду; території, що оглядаються разом з нею в цінних пейзажах і видах; ділянки, на яких необхідно регулювати висоту нової забудови задля збереження цінних пейзажів і видів.

Межі зони регулювання забудови встановлюються як загальний зовнішній контур зон впливу пам'ятки (пам'яток), визначений з урахуванням усіх чинників.

Зони регулювання забудови встановлюють для поодиноких пам'яток та їхніх груп і комплексів. У межах великих об'єднаних зон регулювання забудови можуть виділятися підзони з різним режимом використання території.

Для пам'яток, розташованих у межах території заповідників, зони регулювання забудови не визначаються.

Межі зони охорони ландшафту визначаються поширенням візуально-пейзажних зв'язків пам'ятками з природними складовими довкілля і встановлюються з урахуванням природних і розпланувальних рубежів.

До зони охорони ландшафту повинні бути включені природні утворення, що становлять характерне середовище пам'ятки, а також ті, що відіграють важливу роль у цінних пейзажах, що містять пам'ятку чи є суттєвими частинами видів на неї.

Зони охорони ландшафту окремих пам'яток, що частково збігаються або межують, можуть об'єднуватись. У великих і складних зонах охорони ландшафту можуть визначатися межі підзон з різним режимом використання території.

Межі зон охорони пам'яток визначаються відповідною науково-проектною документацією, яка затверджується центральним органом виконавчої влади в галузі охорони культурної спадщини або уповноваженим ним органом охорони культурної спадщини.

У випадках значної чисельності об'єктів культурної спадщини, розміщених на певній території населених місць, коли межі зон охорони "накладаються", останні, за умови, що ці населені місця занесені до Списку історичних населених місць України, затвердженого Кабінетом Міністрів України, можуть бути об'єднані в історичні ареали населених місць.

Формування цілісної системи зон охорони пам'яток, встановлення їх меж забезпечить збереження культурної спадщини і раціональне використання земель, культурного і духовного зростання громадян України.

9.3. Відповідальність за порушення законодавства про охорону земель історико-культурного призначення

Ефективне використання земель історико-культурного призначення залежить від того, наскільки фізична чи юридична особа має Почуття відповідальності за порушення нею чинного законодавства.

Незаконні дії, вчинені фізичною чи юридичною особою, що призвели до істотних змін у землекористуванні, тягнуть за собою кримінальну відповідальність згідно із законом.

Крім того, орган охорони культурної спадщини може накладати на юридичних осіб такі фінансові санкції:

за ведення будь-яких незаконних робіт, що можуть завдати шкоду пам'ятці, її території, охоронній археологічній території, охоронним зонам, історичним ареалам населених місць, — у розмірі від тисячі до десяти тисяч неоподатковуваних мінімумів доходів громадян;

недотримання вимог щодо захисту, збереження, утримання, використання, реставрації, реабілітації пам'яток, у тому числі тих вимог, що передбачені охоронними договорами, - у розмірі від ста до тисячі неоподатковуваних мінімумів доходів громадян;

неподання, несвоєчасне подання або подання явно недостовірної інформації про виявлені в процесі земляних, будівельних, шляхових, меліоративних та будь-яких інших робіт об'єкти культурної спадщини - у розмірі від ста до тисячі неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

Рішення органу охорони культурної спадщини про застосування фінансових санкцій може бути оскаржено в суді.

Фінансові санкції, які передбачені статтею 44 Закону України "Про охорону культурної спадщини", накладаються керівником, заступником керівника центрального органу виконавчої влади у сфері охорони культурної спадщини Ради Міністрів Автономної Республіки Крим, керівником органу охорони культурної спадщини обласних, Київської та Севастопольської міських, районних державних адміністрацій, керівником органу охорони культурної спадщини місцевого самоврядування після розгляду матеріалів, які засвідчують факт правопорушення.

Про вчинення правопорушення уповноважена особа органу охорони культурної спадщини складає акт, який разом із письмовим поясненням керівника підприємства, установи, організації та документами, що стосуються справи, протягом трьох днів надсилається посадовій особі, яка має право накладати фінансові санкції.

Рішення про накладення фінансових санкцій приймається протягом 10 днів після отримання документів, зазначених у частині другій цієї статті. Рішення про накладення фінансових санкцій оформляється постановою, що надсилається юридичній особі, на яку накладено фінансові санкції, та банківській установі, в якій відкрито розрахунковий рахунок цієї юридичної особи.

Кошти, одержані внаслідок стягнень, зараховуються у різних частинах до загального та спеціального фондів відповідного бюджету.

Лекція 10. Управління землями з особливим режимом використання

10.1. Управління землями в смугах прикордонного режиму.

10.2. Управління землями з несприятливими природними умовами.

10.1. Управління землями в смугах прикордонного режиму

Відповідно до Указу Президента України від 16.12.1993 р. № 596/93, в Україні розроблена Комплексна програма розбудови державного кордону. Реалізація її вимагає кропіткої роботи, адже Україна межує з сімома державами. З 25 областей України 19 є прикордонними. Довжина державного кордону складає 4,5 тис. км, у тому числі українсько-російського - 1,7 тис. км. Це свідчить про досить великий транскордонний потенціал України і значний резерв земельних ресурсів, який у радянський період на західному кордоні зовсім не використовувався. Враховуючи середню ширину прикордонної смуги 15 км, загальна площа її на західному кордоні складає щонайменше 1,4 млн. га.

Таблиця

Земельні ресурси у смугах прикордонного режиму областей
Єврокарпатського регіону

Область	Довжина кордону, км	Плота прикордонної смуги, км ²
Волинська	130	1950
Львівська	240	3600
Закарпатська	350	5250
Чернівецька	200	3000
Разом	920	13800

Одним з основних завдань Комплексної програми розбудови державного кордону є управління землями прикордонних смуг. Користування землею, лісами та ведення іншої господарської діяльності у прикордонних смугах здійснюються таким чином, щоб забезпечити належний порядок на державному кордоні України, на що є пояснення в Законі України “Про державний кордон України” (ст. 18). Відповідно до цієї статті, порядок здійснення усіх видів діяльності встановлюється компетентними органами за погодженням з прикордонними військами.

З метою забезпечення на державному кордоні належного порядку встановлюється прикордонна смуга, яка проходить вздовж кордону на його сухопутних ділянках, вздовж берегів прикордонних річок, озер та інших водойм із врахуванням місцевих особливостей та умов, які визначаються Кабінетом Міністрів України.

У прикордонну смугу не включаються населені пункти і місця масового відпочинку населення, але в ній встановлюється прикордонний режим, який регламентує правила в'їзду, тимчасового перебування, проживання, провадження робіт тощо. Прикордонний режим також поширюється на територію населених пунктів, які прилягають до державного кордону.

Ширина прикордонної смуги може бути змінена облдержадміністрацією за погодженням з Державним комітетом у справах охорони державного кордону, але не може бути меншою від ширини смуги місцевості, яка знаходиться в межах від лінії демаркації кордону до лінії прикордонних інженерних споруд.

Демаркація кордону - це фактичне позначення на місцевості і договірною (делімітованою) кордону через систему прикордонних знаків.

Демаркація кордону проводиться на основі його делімітації, тобто кордон делімітується на карті, а демаркується на місцевості.

В'їзд і перебування громадян України та інших осіб у місцевості між державним кордоном і лінією прикордонних інженерних споруд допускається, як виняток, лише за спеціальним дозволом відповідного підрозділу прикордонних військ.

Отже, користування земельними угіддями в прикордонних смугах через прикордонний режим супроводжується певними труднощами. Постановою Кабінету Міністрів України "Про прикордонний режим" (від 27 липня 1998 р., № 1147) вказується порядок провадження робіт у прикордонній смузі та контрольованому прикордонному районі. Переважно ці території у Єврокарпатському регіоні характеризуються наявністю кормових угідь, лісів. Проте випасання й утримання худоби в межах прикордонної смуги допускається лише в тих місцях, які визначені місцевими держадміністраціями разом з відповідними підрозділами прикордонних військ за умови епізоотичної ситуації на цій території, відповідного загородження місць випасання власниками худоби. Потрібно при цьому врахувати, що вздовж державного кордону встановлюється профілактична смуга, аби запобігти проникненню з території сусідніх держав збудників карантинних хвороб тварин, занесенню карантинних рослин. Тому у профілактичній смузі забороняється випасання й утримання сільськогосподарських тварин. Ширина цієї смуги визначається облдержадміністраціями разом з відповідними підрозділами прикордонних військ залежно від санітарно-карантинного, ветеринарного, фітосанітарного та екологічного стану конкретних територій.

У прикордонній смузі підлягають особливому режиму, який встановлюється облдержадміністрацією разом з відповідними підрозділами Прикордонних військ, порядок проведення сільськогосподарських робіт, догляд і рубка лісу, водокористування, будь-яке будівництво.

У межах прикордонної смуги, а також територій населених пунктів, які межують з державним кордоном, землевпорядні, земельно-кадастрові та інші роботи можуть проводитися лише з дозволу відповідного підрозділу прикордонних військ, а топографогеодезичні - з дозволу Міністерства оборони та Держкомкордон.

Отже, відповідно до Закону України "Про державний кордон України", користування землею, лісами, тваринним світом та інша господарська діяльність проводиться у режимі відповідно до законодавства України з метою забезпечення належного порядку на державному кордоні.

Зважаючи на особливості прикордонного режиму, виникає потреба у наукових дослідженнях щодо ефективного використання в цих умовах земельного потенціалу з виділенням пріоритетних галузей на конкретних прикордонних територіях, які можна розглядати у двох аспектах - природному й антропогенному. Основні зусилля треба спрямувати на сільськогосподарське використання природних кормових угідь, що дозволить вкластися в умови прикордонного режиму і дотримуватися порядку провадження робіт у прикордонній смузі.

Прикордонна смуга західного кордону поєднує сприятливі природні чинники, містить мальовничі ландшафти з природними цілющими джерелами, багату рослинністю і тваринним світом.

Це наштовхує на вивчення рекреаційного потенціалу і визначення конкретних місць рекреації, дотримуючись нормативів рекреаційного навантаження в межах 100- 150 м², а в гірській місцевості - до 200 м² на одного рекреанта.

Відповідно до положення про прикордонний режим місця масового відпочинку, для купання і рибальства визначаються місцевими держадміністраціями з відповідними підрозділами прикордонних військ. Потрібно зазначити, що мисливський вид рекреаційної діяльності не допускається і полювання у прикордонній смузі забороняється. З метою забезпечення функціонування військових об'єктів, охорони державного кордону, а також захисту населення і довкілля від впливу аварійних ситуацій, які можуть виникнути на цих об'єктах, створюється зона особливого режиму використання земель.

10.2. Управління землями з несприятливими природними умовами

Проблема використання для суспільних потреб непридатних і порушених земель набирає все більшої ваги. Освоєння таких земель вимагає складної інженерної підготовки і значних капіталовкладень. У більшості країн ця проблема вже давно стала актуальною через обмеженість придатних для заселення земель. В Японії розмір придатних для заселення земель складає 0,13 га на людину, в Німеччині - 0,26 га, у Великобританії - 0,91 га, у Франції - 0,52 га, в США - 3,12 га. Серед земель з несприятливими умовами значний відсоток займає територія інтенсивної яружно-балкової ерозії, яка порушує компактність забудови населених пунктів, ускладнює їх транспортне сполучення, засмічує своїми виносомі житлові території. Тому виникає проблема благоустрою та освоєння таких земель. За наявності ярів у центральних забудованих частинах міста, де кожна ділянка землі має для міста велику цінність, може бути виправданим, технічно та економічно доцільним засипання їх з відповідним інженерним рішенням для пропуску поверхневих і ґрунтових вод (дренаж, підземні водостоки, нагірні канали).

Через дороговизну таких робіт ці землі повинні бути використані максимально (під парки, бульвари, зелені насадження, заправні станції, забудову).

При дуже великій ширині і глибині яру і значній вартості його повної засипки, а також при його розташуванні на околиці міста доцільно провести інженерно-меліоративні роботи для призупинення росту яру (нагірні канами довкола яружної системи, водостоки з перепадами, зміцнення дна і відкосів, терасування і виположення відкосів, засипання його вузької частини, одернування схилів тощо).

В окремих випадках яри можуть бути використані для створення водойм шляхом спорудження греблі. Це особливо доцільно в парковій зоні, де поєднання зелених насаджень з водоймою створює сприятливі ландшафтні і мікрокліматичні умови.

У населених пунктах, які розташовані на берегах річок, озер, морів, де поширені зсувні явища, протизсувні заходи досить складні і обходяться дорого. Одним з таких заходів є осушення зсувних мас за допомогою водовідвідних, перехоплювальних і дренажних споруд. Досить ефективні берегозахисні заходи проти можливого підмиву схилів. У практиці також застосовують підпорні стінки і механічні кріплення відкосів палями. Проте за всіх умов доцільно провести озеленення схилів, у результаті якого коренева система закріплює і осушує зсувні маси.

У процесі використання земель при розплануванні населених пунктів, особливо міст, потрібно пам'ятати про зсуви, що затухли, але які можуть знову прийти в рух при порушенні природно створеної геологічної стабільності цього зсуву.

Враховуючи складність і дороговизну протиерозійних заходів, потрібно уникати розміщення будівель на зсувних землях. Для цього спеціалістами в процесі інженерно-геологічних вишуків повинна бути встановлена лінія, яка б обмежувала наближення забудови до зсувів. До речі, найбільше поширені зсувонебезпечні земельні ділянки в південно-східних районах Закарпатської і Чернівецької областей.

Значний резерв земельних ресурсів криється в освоєнні закарстованих земель, яких найбільше є у Волинській, Львівській, західних районах Рівненської і Тернопільської областей, східних районах Чернівецької області і північних та південних районах Автономної Республіки Крим.

Процес освоєння закарстованих земель дуже важкий і малоефективний. Тому при використанні земель для територіального розвитку населених пунктів не варто відводити закарстовані землі безпосередньо під забудову. Для цього на карстонебезпечних землях потрібно провести детальні вишукування і скласти карту діючих карстів і тих, що затухли, з відповідною оцінкою їх можливого використання в межах населених пунктів. Якщо давні карсти, що затухли, заповнені глинистими відкладами, то вони перестають бути небезпечними.

Значну небезпеку становлять земельні ділянки з просадковими явищами в лесових ґрунтах. Такі землі здебільшого поширені у Волинській, Рівненській, північних районах Житомирської та Київської областей.

Призупинити розвиток лесових карстів і зробити такі землі придатними для потреб населеного пункту можна за допомогою раціональної системи

відведення поверхневих вод і каналізаційної системи, що обмежить швидке реагування ґрунтів на замочування.

Тому при розміщенні забудови, яка переважно орієнтується фасадною частиною на водойми, необхідно витримувати гарантійні відстані і висотні відмітки стосовно русла, щоб охороняти їх від забруднення каналізаційними стоками.

При виборі земельних ділянок для розширення населеного пункту краще уникати місць, яким загрожують сільові потоки. Якщо іншого виходу немає, то в Генеральному плані населеного пункту необхідно передбачити селезахисні заходи.

Земельні ділянки, розташовані над підземними розробками корисних копалин, можуть просідати, провалюватися залежно від глибини залягання і товщі розроблюваних пластів. Чим глибше залягають корисні копалини і чим тонший їх шар, тим безпечніше використання поверхні цих земельних ділянок населеного пункту. Для потреб будівництва потрібно надавати земельні ділянки, під якими немає родовищ корисних копалин. Отже, рішення необхідно обов'язково узгоджувати з органами державного гірничого нагляду.

У межах населених пунктів є надмірно зволожені земельні ділянки. Такий стан виникає там, де інтенсивність припливу поверхневих і ґрунтових вод перевищує інтенсивність стоку їх по поверхні, підземного відпливу і втрати вологи на випаровування. Це переважно відбувається при плоскому рельєфі земельної ділянки, значному надходженні поверхневих вод з прилягаючих схилів, близькому до поверхні залягання водотривких шарів, які утруднюють природний дренаж.

Залежно від глибини залягання ґрунтових вод і літологічної будови надмірно зволожені території поділяються на:

- заболочені (при високому стоянні ґрунтових вод на земельних ділянках з мінеральними ґрунтами);
- болота (при високому стоянні ґрунтових вод на ділянках торфових покладів товщею понад 0,3 м);
- підтоплені ділянки - при глибині залягання ґрунтових вод, меншій від встановленої технічними вимогами, яка для житлових і промислових будівель дорівнює 2 м, з підвальними приміщеннями - 3 м, для лісопаркових територій -1 -2 м.

При використанні земель у межах забудовуваних територій населеного пункту з наявністю заболочених земель, болота і підтоплеваних ділянок необхідно провести відповідну інженерну підготовку (дренажні роботи для пониження рівня ґрунтових вод, очищення ґрунту і підґрунтового шару).

Для розвитку і реконструкції населених пунктів часто не вистачає земельних ділянок, які б були сприятливими за своїми природними властивостями для забудови. Тому доводиться вдаватися до інтенсивного освоєння територій, які потребують проведення інженерно-меліоративних заходів. Це найбільше стосується тих населених пунктів, які розташовані на заплавах річок. У таких випадках потрібно передбачити заходи

захисту їх від затоплення і підтоплення (підсипання територій до незатоплюваних відміток, обвалування затоплюваної території, регулювання річкового стоку спорудженням греблі і водосховища).

Підсипання території до незатоплюваних відміток є найпростішим та ефективним інженерним заходом. Його доцільно застосовувати при невеликих площах захищеної земельної ділянки і при невеликій висоті підсипання (1,0-1,5 м).

Обвалування затоплюваних земель проводиться у випадках, якщо їх розміри великі і висота затоплення значна. Але обвалування територій, особливо при великій висоті огорожувальної греблі, порушує існуючий ландшафт і погіршує користування береговою смугою мешканцями населеного пункту. Щоб уникнути цього, потрібно огорожувальні греблі розмістити на такій відстані від ріки, щоб було достатньо місця для пляжів, причалів тощо.

Охорону земель від затоплення паводковими водами можна також проводити за допомогою регулювання річкового стоку, спорудження греблі і водосховища вище населеного пункту за течією річки. Регулювання річкового стоку часто ведеться у поєднанні з підсипанням території або її обвалуванням з метою пониження висотних відміток поверхні підсипання чи огорожувальної греблі. Вибирають той чи інший комплекс інженерних заходів щодо захисту території від затоплення на підставі містобудівельної і техніко-економічної оцінки варіантних розробок.

Лекція 11. Управління охороною земель

11.1. Загальні положення

11.2. Екологічні аспекти управління

11.3. Концептуальні засади ресурсозберігаючого землекористування

11.4. Вдосконалення екологічної інфраструктури.

11.5. Комплексність підходу до управління охороною та використанням земельних ресурсів.

11.1. Загальні положення

Охорона земельних ресурсів є однією з найважливіших функцій органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування. Проте в господарській практиці земельні ресурси розглядалися, передусім, як невичерпне джерело отримання продуктів харчування і сировини для промисловості. Нехтування глобальними законами розвитку природи, можливостями її самовідтворення призвело до порушення рівноваги в землекористуванні через деградацію земельних угідь.

Непокоїть щорічне зростання дефіциту гумусу в ґрунті. Якщо за сторічний період (з 1882 до 1987 р.) вміст гумусу в ґрунті знизився на 19,5 %, за 20 останніх років його втрати були у 2,4 раза більші, ніж за попередні 80 років.

Тривалий час ніби не помічали фактів руйнування земельних ресурсів, не враховували цієї обставини в господарській діяльності на землі, “закриваючись” окремими успіхами аграрної економіки, що зростали на масовому ентузіазмі або на дисципліні страху.

Саме ця обставина дозволяє зробити висновок, що в державі ніколи не існувало раціональної системи управління охороною земельних ресурсів. Але що ж ми сьогодні робимо, щоб поліпшити ситуацію? Ми завзято продовжуємо ігнорувати закони природи, не відступаючи ні на крок назад. Відома теза “праця - батько багатства, земля - його мати” взята на озброєння розвинутими країнами, в нас не знаходить свого реального відображення. Насправді йдеться про проблеми колосальної важливості - організацію на науковій основі системи управління охороною земельних ресурсів на всіх без винятку рівнях, починаючи від низу і завершуючи вищим ешеленом влади. Тільки жорстка система управління охороною земельних ресурсів, яка б опиралась на чинне законодавство, дозволить дати правильну відповідь, як подолати екологічну кризу в землекористуванні.

11.2. Екологічні аспекти управління

Природа не тільки створила людину, але й подбала про середовище для її проживання. Одним із компонентів цього середовища є земля з її верхнім родючим шаром - ґрунтом. На початку людської цивілізації земля була вкрита природною рослинністю, яка й забезпечувала життя людей. Але з розвитком суспільства, збільшенням населення для прожиття стало бракувати природних дарів.

Виникла потреба у впровадженні землеробства, яке б на меншій площі гарантувало більший вихід сільськогосподарської продукції. З того часу, як людина почала використовувати продукти рослинності, і почався, власне, відлік

антропогенного впливу на ґрунт. Але ця проблема виникла не сто чи тисячу або десять тисяч років тому. На шлях конфронтації з біосферою предки сучасної людини ступили 2 - 3 млн. років тому.

Але відмовитись від досягнень цивілізації суспільство не поспішає, навіть якщо вони й згубні для людини. Однак кожна цивілізація на всіх ступенях свого розвитку повинна робити все, щоб продовжити життя екосистеми. Потрібно поставити заслін невпинній деградації земельних ресурсів України, які мають виражену тенденцію до опу-стелення. Адже нині в Україні тільки водній і вітрової ерозії піддаються понад 15 млн. га сільськогосподарських угідь, або більше 35 % їх загальної площі.

Найбільші площі еродованих земель поширені в Донецькій (70 %), Луганській (61,6 %) та Одеській (55,8 %) областях. Майже половина продуктивних земель еродована в Кіровоградській, Миколаївській і Харківській областях. В цілому в Україні щорічний приріст еродованих земель становить 80 - 90 тис. га. У складі еродованих орних земель є 4,2 млн. га середньої сильнозмитих, в тому числі 68 тис. га, що повністю втратили гумусовий горизонт.

Тому дуже важливо, щоб заходи, спрямовані на екологізацію землекористування, нині стали складовою частиною земельної реформи, були пріоритетними в умовах ринкового типу. Основним управлінським документом, який складає основу прийняття рішень з охорони земель, є Закон України “Про охорону навколишнього природного середовища”, прийнятий 26 червня 1991 р. Він характеризується такими основними рисами:

^ Закон є комплексним законодавчим актом прямої дії. Він є базовим для екологічного законодавства України, де норми інших законів не повинні йому суперечити;

Закон передбачає подолання суперечностей між екологічними й економічними інтересами з наданням екологічних пріоритетів;

норми Закону підкріплюються механізмом його виконання, а саме: економічним стимулюванням охорони земель, адміністративним і правовим впливом на порушників економічних вимог та ін.

Надзвичайно вагомим аргументом господарського ставлення до землі, збереження родючості ґрунту, підвищення продуктивності землі є стаття 164 Земельного кодексу України, яка визначає перелік заходів щодо охорони земель.

Перелік заходів щодо охорони земель

- обґрунтування і забезпечення досягнення раціонального землекористування;
- захист сільськогосподарських угідь, лісових земель та чагарників від необґрунтованого їх вилучення для інших потреб; захист земель від ерозії, селів, підтоплення, заболочування, вторинного засолення, переосушення, ущільнення, забруднення відходами виробництва, хімічними та радіоактивними речовинами та від інших несприятливих природних і техногенних процесів;

- збереження природних водно-болотних угідь;
- попередження погіршення естетичного стану та екологічної ролі антропогенних ландшафтів;
- консервація деградованих і малопродуктивних сільськогосподарських угідь.

Земельний кодекс містить статтю 165, яка регламентує вимоги щодо якості земель, допустимого антропогенного навантаження на ґрунти та окремі території, допустимого сільськогосподарського освоєння земель тощо.

Для збереження і відтворення ґрунтової родючості, захисту земель від негативних впливів виробничої діяльності передбачаються різні стимули: виділення бюджетних асигнувань на рекультивацію земель, звільнення від плати за ділянки земель, які знаходяться в стадії сільськогосподарського освоєння, пільгові умови для отримання кредитів, можливість часткової компенсації витрат в результаті консервації угідь, встановлення заохочувальних фондів за поліпшення стану угідь, підвищення родючості ґрунтів, виробництво екологічно чистої продукції тощо.

Але якщо природоохоронне і земельне законодавство регламентує заходи екологобезпечного землекористування, то землевпорядкування як цілісна система взаємопов'язаних організаційних, правових, господарських, інженерно-технічних, еколого-економічних та інших заходів їх реалізує. Нині немає іншої науки, ніж землевпорядкування, яка б вирішувала поставлені проблеми.

При чому, землевпорядкування повинно започаткувати переорієнтацію на перехід до комплексного підходу вивчення території землекористування на основі об'єктивно існуючих ландшафтних систем.

Суть землевпорядкування на ландшафтній основі полягає не тільки в урахуванні комплексу природно-економічних чинників, але і в пізнанні закономірностей будови частини ландшафтів, процесів, які проходять в них, вмінні дати прогностичний аналіз змін у ландшафтах на певний період часу, які виникають під впливом антропогенної дії тощо. Тільки за такої умови буде розв'язана існуюча суперечність між людиною і біосферою, будуть вирішені соціально-економічні, господарські та інші проблеми охорони і використання землі.

Складовою землевпорядкування на ландшафтній основі є контурно-меліоративна організація території, яка передбачає диференційоване використання землі залежно від структури ландшафтів і їх стійкості до зовнішніх впливів.

Реалізація цих заходів без державного фінансування неможлива. Оскільки в найближчі 10-15 років країна буде обмежена в коштах, які потрібно було б спрямувати на поліпшення стану земельних ресурсів, тому дуже важливо визначити пріоритетні напрями охорони і використання земельних ресурсів.

До основних пріоритетів відноситься:

- формування ефективної системи землекористувань і землеволодінь;
- зведення до мінімуму деградаційних процесів ґрунту;

- екологізація землекористування шляхом запровадження екологобезпечних технологій.

Для досягнення цього необхідно:

- формування територій з обмеженим режимом землекористування;
- захист і збереження земельних ресурсів від деградації і нерационального використання;
- посилення природоохоронної діяльності на особливо цінних землях, заповідних і рекреаційних територіях;
- створення державної системи моніторингу екосистеми “Земля”;
- запровадження дієвих економічних важелів;
- створення системи екологічного аудиту і освіти.

В умовах складної екологічної ситуації в Україні стратегія системи екологізації землекористування повинна передбачати:

- формування високопродуктивних і екологічно стійких агроландшафтів;
- гармонійне поєднання дії економічних законів природи з врахуванням лімітуючих чинників навантаження на сільськогосподарські угіддя;
- забезпечення розширеного відтворення ґрунтової родючості шляхом формування та реалізації системи ґрунтозахисних, природоохоронних заходів, вдосконалення структури посівних площ та угідь;
- визначення напрямів адаптації сільськогосподарського виробництва до природних умов (розвиток адаптивного землекористування);
- створення механізму екологічної та адміністративної відповідальності землекористувачів та землевласників за порушення ними екологічних вимог.

Для реалізації цього потрібно:

- здійснити комплексну еколого-економічну оцінку (районування) території регіону з виділенням земель для високо інтенсивного ведення сільськогосподарського виробництва, а також забруднених територій для здійснення цільових природоохоронних заходів;
- розробити регіональну програму раціонального використання та охорони земель як складову такої державної програми;
- підготувати та впорядкувати галузеві схеми охорони і розширеного відтворення родючості ґрунтів;
- створити державну систему спостережень за станом земельного фонду та банк даних про його стан;
- здійснити землевпорядкування території з врахуванням екологічної ситуації, що склалася, вилучити з обробітку деградовані і мало-продуктивні землі;
- сформувати систему полезахисних і водозахисних лісонасаджень, забезпечити оптимальну протиерозійну лісистість території;
- удосконалити організаційно-правові методи раціоналізації землекористування, в тому числі методи землевпорядного проектування; забезпечити фінансування заходів екологізації землекористування.

11.3. Концептуальні засади і ресурсозберігаючого землекористування

Основою енергетичного потенціалу ґрунту є гумус. Це, власне, той компонент, який дає “життя” ґрунту. Щоб зберігати і нагромаджувати гумус, необхідно знати процеси, які відбуваються в ґрунті, навчитись ними управляти.

Гумус в ґрунті накопичується за такою схемою: рослинні і кореневі рештки - перегній - гумус - поживні речовини, утворені в результаті розкладу гумусу. Чим більше в ґрунт поступає органічної речовини, тим більше в ньому буде утворено гумусу.

Але скільки в ґрунт може поступити органічної речовини, чи існує залежність між виходом супутньої продукції, поверхнево-кореневих решток та урожайністю рослин?

Між виходом супутньої продукції та поверхнево-кореневих решток і урожайністю є тісна залежність, яка відображається рівнянням другого порядку такого вигляду:

$$y_x = a_0 + a_1x + a_2x^2$$

За допомогою коефіцієнтів гуміфікації поверхнево-кореневих решток, а також вмісту азоту від гумусу визначається, на яку кількість може збільшитись його вміст у ґрунті. Так, наприклад, кількість азоту, на яку може збільшитись його вміст у ґрунті внаслідок гуміфікації кореневих решток при врожайності озимої пшениці 30 ц/га, складає 0,279 ц/га = (31 - 0,18 - 0,05), а при врожайності 50 ц/га - 0,410 ц/га = (45,5 × 0,18 × 0,05).

Аналогічним способом визначаються показники можливого новоутворення азоту внаслідок гуміфікації поживних і кореневих решток для іншого рівня врожайності озимої пшениці та інших культур. У загальному вигляді це можна записати такою математичною формулою:

$$0,05 \times B \times \Gamma = A,$$

де А- новоутворення азоту внаслідок гуміфікації поживнокореневих решток, ц/га; В- кількість поживних і кореневих решток, ц/га; Г- коефіцієнт гуміфікації; 0,05 - коефіцієнт вмісту азоту в гумусі.

Можливе поповнення азоту в ґрунті залежить від того як буде використовуватись побічна продукція зернових, технічних та інших культур, а також основна продукція кормових культур. Так, наприклад, солону зернових культур можна використати як грубий корм, а можна, подрібнивши, приорати або використати як підстилку для худоби.

При цьому слід зазначити, що при згодовуванні втрачається певна кількість азоту внаслідок засвоєння його організмом тварин. Ці втрати можна прирівняти приблизно до коефіцієнта перетравності кормів.

У кожному з річних раціонів годівлі корів врахована також річна потреба в підстилці. Вихід гною від однієї голови прийнято 8 т. Тому можлива кількість азоту в одній тонні гною у наведеному прикладі складає:

$$3,12 - 3,9 \text{ кг} = (0,2497 : 8) = 0,0312 \text{ ц}; (0,3118 : 8) = 0,039 \text{ ц}.$$

Отже, вміст азоту в одному центнері перетравленої худобою побічної продукції (солони, бадилля та ін.) можна визначити як добуток його вмісту в 1

ц побічної продукції на різницю між одиницею і коефіцієнтом перетравності цього корму з врахуванням втрат при транспортуванні та ін. Наприклад, можлива кількість азоту, яка могла б бути повернутою в ґрунт, за умови згодовування соломи озимої пшениці при урожайності 30 ц/га зерна буде складати: $0,091 \text{ ц/га} = (0,217(1 - 0,51) \cdot 0,85)$.

У випадку, коли солону передбачається приорати, кількість азоту, який може бути повернутий у ґрунт, визначається як добуток виходу соломи, при даному рівні врожайності на коефіцієнт гуміфікації і на коефіцієнт переводу гумусу в азот.

Визначення балансу гумусу при певній врожайності проводиться в такій послідовності:

Від кількості азоту, який міститься у фітомасі, віднімається половина того азоту, який міститься в поверхневокорених рештках, а результат ділиться на два. Це зумовлено тим, що половину азоту, який міститься в поверхневокорених рештках, буде використано рослинами наступного року посіву і що рослини використовують лише 50 - 60 % необхідної їм кількості азоту за рахунок мінералізації гумусу.

Одержаний результат множиться на технологічний коефіцієнт культури, який залежить від технологічних операцій, що виконуються при вирощуванні врожаю певної культури. Значення цих коефіцієнтів такі: багаторічні трави - 1, зернові та інші культури суцільного посіву - 1,2 та просапні - 1,6.

Від одержаного результату віднімається та кількість азоту, яка буде одержана внаслідок гуміфікації пожнивнокорених решток, і якщо побічна продукція реалізується, то отриманий результат збільшується вдвічі. Подвоєння результату зумовлене необхідністю переходу від азоту до гумусу і до маси, вираженої в тоннах. У зв'язку з тим, що в тонні гумусу міститься лише 50 кг азоту, отриманий результат ділимо на 0,05, а на 10-у зв'язку з переходом до маси, вираженої в тоннах. Так визначається баланс гумусу у випадках, коли побічна продукція реалізується "на сторону", тобто не залишається у господарстві.

Якщо побічна продукція приорується, то від результату, одержаного в пункті 3, без його подвоєння, віднімається така кількість азоту, яка буде отримана внаслідок гуміфікації побічної продукції, а якщо вона згодовується худобою, то віднімається та кількість азоту, яка отримується внаслідок згодовування. Результат, як і в попередньому випадку, подвоюється.

З урахуванням цього, на прикладі озимої пшениці і жита складено таблицю визначення балансу гумусу в ґрунті (див. додаток 20).

В одержані результати необхідно внести поправки на гранулометричний склад ґрунту. Зробити це можна, скориставшись такою формулою:

$$П = k \cdot (B_B - 0,5A_x) \cdot (K_T - 1),$$

де k - коефіцієнт, значення якого залежить від технології вирощування культури та її здатності засвоювати азот з повітря, а саме: 1) зернові культури, однорічні трави, льон, коноплі - 1,2; 2) зернобобові культури - 0,72; 3) просапні культури - 1,6; 4) багаторічні бобові трави - 0,4; 5) вико-вівсяна сумішка - 0,9;

б) суміш багаторічних злаково-бобових трав - 0,5; B_b - біологічний винос азоту рослинами, ц/га; A_x -кількість азоту, яка знаходиться в рослинних рештках (поверхневі залишки, коріння), ц/га; K_r - поправочний коефіцієнт на гранулометричний склад ґрунтів конкретної площі (сівозміни, окремої ділянки або орних земель господарства).

Поправочний коефіцієнт на гранулометричний склад приймається рівним для ґрунтів у такому цифровому значенні: для важкосуглинкових - 0,8; середньосуглинкових - 1,0; легкосуглинкових - 1,2; супіщаних - 1,4; піщаних - 1,8.

У випадку різноманітності ґрунтового покриву поправочний коефіцієнт визначається як середньовагове значення з поправочних коефіцієнтів окремих ґрунтів.

Для спрощення системи розрахунків вираз ($B_b - 0,5A_x$), який означає різницю між біологічним виносом азоту рослинами на площі 1 га при певній урожайності і половиною кількості азоту, яка знаходиться в рештках, визначається за методикою професора В. В. Горлачука.

Отже, якщо необхідно визначити поправку на гранулометричний склад ґрунту для цукрових буряків при урожайності 380 ц/га, потрібно, користуючись вищезгаданою методикою, шляхом інтерполяції визначити значення виразу ($B_b - 0,5 A_x$):

$$-2,050 + ((-2,310 - (-2,050))/50) \times 30 = -2,205 \text{ ц/га.}$$

Оскільки цукрові буряки відносяться до групи просапних культур, то коефіцієнт K буде дорівнювати 1,6, а коефіцієнт K_r - 1,12.

Таким чином, поправка на гранулометричний склад ґрунту для цукрових буряків становитиме:

$$- 0,423 \text{ т/га} = [1,6 \cdot (- 2,205) \cdot (1,12 - 1)].$$

Визначивши баланс гумусу на певній території, можна передбачити обсяги внесення органічних добрив (якщо такі є взагалі) або таку систему сівозмін, яка дозволить знизити процеси вивезення гумусу з ґрунту урожаєм культур.

11.4. Вдосконалення екологічної інфраструктури

Всі заходи з охорони і збереження земельних ресурсів нині зводяться лише до усунення видимих негативних процесів у землекористуванні, а не до запобігання їх розвитку. До таких заходів, у першу чергу, відносяться гідротехнічні заходи, які передбачають зарегулювання стоку на схилах шляхом побудови таких гідротехнічних споруд, як вали-тераси з широкою основою, водозатримувальнівали, розпилювачі стоку, водовідвідні вали тощо. Однак запровадження цієї системи заходів наштовхнулось не тільки на фінансові труднощі, але й психологічний бар'єр, проблему недовговічності таких споруд, відсутність принципу комплексного захисту ґрунтів від ерозійних процесів. Незважаючи на це, на схилових землях продовжують будувати такі споруди.

Вивчаючи досвід господарств України, які ведуть землеробство на схилових землях, досліджено, що навіть та незначна частина побудованих гідротехнічних споруд із загального обсягу передбачених проектами, по суті,

втратила своє цільове призначення через різні причини, а саме: частково через розмивання стічними водами, частково через пошкодження при обробітку землі та ін. Щорічні додаткові витрати на поновлення та ремонт таких споруд, особливо в умовах ринкової економіки, роблять їх переважно неефективними, оскільки їх будівництво та утримання лягають важким тягарем на плечі власників землі та землекористувачів.

Крім того, їх спорудження супроводжується штучним втручанням в агроландшафт: у процесі “вивертання” материнської породи на поверхню залишають “глибокі рани” в ґрунтах.

Отже, потрібна принципово нова агроєкосистема, якою є ґрунтозахисна система землеробства з широким запровадженням лісових насаджень і захисних лісосмуг, спрямованих на створення основи територіальної системи екологічної стабілізації ландшафту. У регіонах з розвинутою промисловістю і транспортом, значною розораністю території лісистість буде сприяти попередженню негативних антропогенних процесів - ерозії, дефляції, забруднення вод і повітря тощо.

Лісові насадження позитивно впливають на формування мікроклімату, У балансу тепла, У вологи, У протидіють обмілінню, У забрудненню і У замулюванню водоймищ, У сприяють підвищенню врожайності сільськогосподарських культур тощо.

Радикальне запобігання негативним наслідкам ведення сільськогосподарського виробництва можливе шляхом екологічної оптимізації ландшафтів, їх елементів (полів, лісів, лукових і водних угідь), співвідношення і взаєморозміщення. Агрорісомеліоративні і природні насадження на сільськогосподарських угіддях при оптимальному їх співвідношенні утворюють єдину парагенетичну систему.

Створюючи нову екосистему, треба виходити з її поліфункціональності, тобто поєднання основних і додаткових функцій. Наприклад, придорожні лісосмуги можуть бути одночасно полезахисними, а також можуть запобігати забрудненню земельних угідь важкими металами тощо.

Захисні насадження потрібно розміщати навколо постійних елементів ландшафту (водосховищ, рік, меліоративних каналів, доріг, на межах сівозмін та ін.). Заліснення малопродуктивних земель, створення полезахисних смуг та інших категорій захисних насаджень компенсує скорочення сільськогосподарських площ поліпшенням екологічної ситуації, відновленням багатьох видів фауни, якісними змінами мікрокліматичних умов угідь, що позитивно позначається на їх продуктивності. Зараз у господарствах України відсутні сформовані системи захисних насаджень. Вони, як правило, створюються епізодично, без врахування комплексного екологічного впливу на довкілля.

При оптимізації лісистості агроландшафтів треба враховувати комплексність і системність взаємовідносин між природними компонентами ландшафту і чинниками антропогенного впливу.

Нині в наукових колах багато говориться про оптимальну лісистість території. Наводяться конкретні відсотки лісистості в регіонах України. З цього приводу ми маємо іншу точку зору щодо оптимальної лісистості агроландшафтів, суть якої полягає в тому, що оптимальною лісистістю, як згадувалось раніше, є лісова площа, розташування якої на водозборі найбільш повно виконує водоохоронну і ґрунтозахисну функції, сприяє поліпшенню якості води у водоймищах, річках, підвищує продуктивність агроценозів, передбачає приуроченість її до елементів рельєфу і гідрографічної мережі.

Тому зрозуміло, що жодні нормативи лісистості не можуть врахувати всього спектру ситуації на тій чи іншій території. У кожному окремому випадку слід провести комплексні дослідження для вивчення стану ґрунтів, вод, повітря, оцінки рельєфу тощо. Тільки ці дані можуть бути покладені в основу конкретних процесів поліпшення екологічної ситуації, підвищення стійкості ландшафтів, їх ефективного функціонування. Встановлені в результаті детального обстеження території типи захисних насаджень агроландшафту в поєднанні з існуючими лісовими масивами, луковою рослинністю, бо лотними системами, водоймищами тощо повинні складати єдину екологічну інфраструктуру території і не гірше, а значно краще, порівняно з окремо взятими гідротехнічними спорудами, виконувати водоохоронну, водорегульовальну та інші ролі.

Так, доктор сільськогосподарських наук С. А. Генсірук відзначає, що водорегульовальні лісові смуги можуть поглинати 203 мм води, прияржні смуги шириною 30 м - 145 мм, насадження на берегах ярів - 345 мм. Вода, до того цілком не придатна для господарського і побутового використання, пройшовши через лісовий ґрунт, стає питною. Особливо важлива протидійна водорегульовальна роль лісів на нижніх частинах схилів. Вони поглинають рідкий і затримують твердий стоки з вище розташованих ділянок, завдяки чому площі, розміщені нижче, захищаються від змиву ґрунту, а днища балок, береги рік та інші водойми - від розмивання, замулення та занесення продуктами ерозії.

Вчений стверджує, що завдяки кольматууючій здатності лісової підстилки, а також зменшенню швидкості водного потоку під впливом лісу каламутність води зменшується в середньому на 6090 відсотків. Одночасно зі зниженням замуленості водойм зменшується винесення агрохімікатів, які осідають у кольматованому матеріалі. Крім цього, лісосмуги шириною 10 м поглинають 45 - 50 % розчиненого у воді аміачного азоту, 73 - 93 % фосфору, 2,8 - 4,7 % нітратного азоту. Лісові смуги значно поліпшують бактеріологічні властивості води, зменшується кількість бактерій у воді більш ніж у 20 разів. Як бачимо, ліс - це мати всього живого.

Формування каркасу лісових насаджень (екосистем) не повинно обмежуватись лише рамками окремого агроформування, а потрібне в межах всього водозбору - від вододілу до тальвега, на базі контурно-меліоративної організації території, що забезпечить принцип системності землекористування. Для того, щоб сформувати умови, при яких буде вигідним створення таких

захисних насаджень та заліснення деградованих і малопродуктивних земель, потрібна державна підтримка. У зв'язку з цим серйозною помилкою є спрощене розуміння шкідливості зменшення площі ріллі за рахунок розширення лісових посадок, мовляв, гідротехнічні споруди вимагають значно меншої площі для їх розміщення, ніж лісосмуги. Щоб дати відповідь на це питання, потрібно чітко уявити, що таке гідротехнічна споруда, наприклад, водозатримувальний вал. У першу чергу, це велика земляна споруда, яка складається з власне валу і коритоподібної виїмки. Вал, як правило, будують трапецієподібної форми висотою здебільшого 1 - 2 м з шириною гребеня від 0,5 до 2 м. При коефіцієнті закладення відкосів, які залежать від крутизни схилів (табл. 14.1), висоти валу і його ширини по гребеню (у нашому випадку крутизна схилу складає 6°, висота валу 1 м, ширина по гребеню 1 м) ширина буде складати 12 м. Ширина прудка в залежності від крутизни схилу також складатиме 6 - 8 м. Отже, загальна ширина земляної споруди складатиме 15 - 20 і більше метрів. При висоті валу в 0,5 м ширина земляної споруди відповідно складатиме 8 - 10 м.

Таблиця

Характеристика закладення відкосів залежно від крутизни схилів

Крутизна схилу. градусів	Закладення відкосів	
	Мокрий відкіс насипу	Сухий відкіс насипу
2	1:8-1:10	1:6
3	1:8-1:10	1:6
4	1:8-1:10	1:5
5	1:8	1:5
6	1:6	1:5
7	1:6	1:4

Проте, як свідчить практика і розрахунки, при науково обґрунтованому, системному розміщенні стокорегулювальних лісосмуг на території агроформування для повного перехоплення стоку води достатньою шириною лісосмуги є лише 5 - 6 м.

Тому сумніви щодо зменшення площі орних земель за рахунок розміщення лісосмуг є цілком безпідставні. Навпаки, їх ширина в декілька разів менша, ніж ширина гідротехнічних споруд.

Створивши в лісосмузі лісове середовище, тобто сформувавши її, наприклад, із насаджень дуба, клена, липи в сукупності з підліском і чагарників, успішно вирішуються проблеми охорони і використання земельних ресурсів.

І потрібно визнати ті позитивні зрушення, які направлені нині на розширення площ лісових насаджень. Обсяги створення лісонасаджень, які передбачені проектом Національної програми охорони земель на період до 2010 р., що представлені в табл. 14,2, свідчать, що площі полезахисних смуг, захисних лісових насаджень за період з 1995 по 2010 рр. будуть збільшені

майже в 50 разів. Це добра ознака охорони і використання земельних ресурсів в умовах ринкової економіки.

Обсяги лісонасаджень до 2010 р. на землях сільськогосподарських формувань

Гідротехнічні заходи виправдовують себе, як свідчить практика, при берегоукріпленнях гірських річок, створенні розпилювачів стоку, укріпленні ярів тощо. Щодо розміщення їх на орних землях, то недоцільність їх очевидна, що підтверджено практикою ведення землеробства.

Правда, останнім часом застосовуються як протиерозійні гідротехнічні споруди, такі земляні споруди як, наприклад, наорні вали тераси, будівництво яких здійснюється шляхом наорювання на ріллі валу (гребеня) висотою до 50 см, з максимальним наближення до горизонталей місцевості.

Такі вали, залежно від розташування їх відносно рельєфу, служать або для затримання стоку, або ж для часткового його затримання та скидання незарегульованої частини стоку у гідрографічну мережу. Перевага таких споруд, з одного боку, в тому, що вони не створюють перешкод для механізмів при виконанні ними польових робіт, не вимагають великих затрат при їх будівництві. З іншого ж боку, спрощене врахування лише “практичного аспекту” їх будівництва призводить до спрощення структури агроландшафту, зниження його різноманітності та здатності до саморегуляції. Тому альтернативою оптимізації агроландшафту, виходячи з еколого-економічних, соціальних та інших потреб суспільства, є поєднання простих гідротехнічних заходів з лісо та лугомеліоративними заходами.

Нині настав час дбати не про розширення площі орних земель, а про підвищення урожайності сільськогосподарських культур на них. Отже, з вищенаведеного випливає, що в сучасних умовах загострення екологічної кризи, яка супроводжується погіршенням, передусім, природного стану земельних ресурсів, організація їх використання повинна здійснюватись на ландшафтній основі, яка Ф спрямована на оптимізацію природного середовища шляхом збалансованого використання та охорони всіх природних ресурсів та забезпечення потреб виробничої діяльності галузей народного господарства. Власне, органи управління земельними ресурсами повинні спрямовувати свої зусилля на пошуки альтернативної інфраструктури агроландшафтів, якою є лісові насадження.

11.5. Комплексність підходу до управління охороною та використанням земельних ресурсів

Впродовж багатьох років надзвичайно важко було управляти охороною природного середовища в цілому і землекористуванням, зокрема. Складність полягала в тому, що в жодних законодавчих і нормативних документах системно не відображалось, які заходи відносяться до природоохоронних. Правда, у статті 164 Земельного кодексу вказується на зміст заходів з охорони земель. Але охорону земель слід розглядати тільки в контексті охорони біосфери в цілому. охорони водних і рослинних ресурсів, охорони атмосферного повітря і мінеральних ресурсів, збереження природно-

заповідного фонду, забезпечення ядерної і радіаційної безпеки та ін. Тому 17 вересня 1996 р. Кабінетом Міністрів України було прийнято постанову “Про затвердження переліку видів діяльності, що належать до природоохоронних заходів”.

Розкриємо перелік цих видів діяльності.

Охорона і раціональне використання водних ресурсів

Будівництво у населених пунктах, на новобудовах і діючих підприємствах:

- необхідних споруд для очищення стічних вод, що утворюються в промисловості, комунальному господарстві, інших галузях народного господарства;
- дослідних та дослідно-промислових установок, пов’язаних з розробленням методів очищення з плавзасобів господарсько-побутових стічних вод і сміття для утилізації, складування та очищення;
- систем роздільної каналізації, каналізаційних мереж і споруд на них;
- систем водопостачання із замкнутими циклами з поверненням для потреб технічного водопостачання стічних вод після їх відповідного очищення та обробки;
- оборотних систем виробничого водопостачання, а також систем послідовного і повторного використання води, в тому числі води, що надходить від інших підприємств;
- споруд для збирання, очищення та використання вод поверхневого стоку у системах водопостачання.

Придбання насосного і технологічного обладнання для заміни такого, що вичерпало свої технічні можливості на комунальних каналізаційних системах, установок, обладнання і технічного флоту для збирання нафти, сміття та інших рідких, твердих відходів із суден.

Створення водоохоронних зон з комплексом агротехнічних, лісомеліоративних, гідротехнічних, санітарних та інших заходів, спрямованих на запобігання забрудненню, засміченню та виснаженню водних ресурсів, а також винесення об’єктів забруднення з прибережних смуг.

Будівництво руслових аераційних станцій.

Будівництво розсіювальних випусків очищених стічних вод та проведення заходів щодо запобігання тепловому забрудненню водойм.

Ліквідаційний тампонаж або переведення на регульований режим роботи самовиливних артезіанських свердловин.

Заходи з охорони підземних вод та ліквідації джерел їх забруднення.

Реконструкція або ліквідація джерел фільтруючих накопичувачів стічних вод з метою відведення чи припинення забруднення підземних і поверхневих вод.

Роботи, пов’язані з поліпшенням технічного стану та благоустрою водойм.

Ведення водного кадастру.

Паспортизація малих водойм і річок.

Заходи щодо відновлення і підтримання сприятливого гідрологічного режиму та санітарного стану річок, а також заходи для боротьби зі шкідливою дією вод (біологічна меліорація водних об'єктів, винесення водоохоронних зон в натуру, упорядкування джерел, очищення русел від дерев, внаслідок проникнення весняних повеней, будівництво протиповеневих водосховищ і дамб тощо).

Обстеження та паспортизація ставків, відстійників шахтних вод, водосховищ, гідротехнічних споруд.

Заходи щодо очищення стічних скидних і дренажних вод з меліоративних систем (включаючи скидні води з рисових полів) та поліпшення їх якості (акумулюючі ємкості, відстійники, споруди та пристрої для аерації вод, біологічні канали, екрани для затримання пестицидів та ін.).

Розроблення методик, технологій, установок, обладнання, приладів контролю, проведення робіт з очищення водних ресурсів, забруднених пестицидами і агрохімікатами, та їх знезараження.

Спорудження установок для очищення і поліпшення якості води для зрошення сільськогосподарських культур.

Розроблення, виготовлення та придбання систем, приладів, оснащення спеціального транспорту для здійснення контролю за кількістю та якістю поверхневих, підземних і стічних вод і скидів шкідливих речовин у водні ресурси.

Охорона атмосферного повітря

Будівництво установок, розроблення і виробництво пристроїв для вловлювання і знешкодження шкідливих речовин з газів, що виділяються з технологічних агрегатів і вентиляційного повітря, безпосередньо перед викидом їх в атмосферу.

Будівництво дослідних і дослідно-промислових установок для розроблення методів очищення газів, що відводяться від джерел шкідливих викидів в атмосферу.

Розроблення та виготовлення систем і приладів контролю та оснащення ними стаціонарних джерел викидів шкідливих речовин в атмосферу та пунктів контролю і спостереження за забрудненням атмосферного повітря.

Спорудження та оснащення контрольно-регулювальних пунктів для перевірки і зниження токсичності відпрацьованих газів транспортних засобів.

Створення та впровадження пристроїв для знешкодження та знедимлення відпрацьованих газів двигунів транспортних засобів.

Проведення робіт з інвентаризації джерел забруднення навколишнього середовища.

Охорона і раціональне використання земель

Впровадження ґрунтозахисної системи землеробства з контурно-меліоративною організацією території.

Будівництво протиерозійних, гідротехнічних, протикарстових, берегозакріплювальних, протизсувних, протиобвальних, протилавинних і

протиселевих споруд, а також проведення заходів із захисту від підтоплення і затоплення, спрямованих на запобігання розвитку небезпечних геологічних процесів, усунення або доведення до допустимого рівня їх негативного впливу на території та об'єкти, проведення заходів щодо хімічної меліорації ґрунтів.

Проведення агролісотехнічних заходів в ярах, балках та на інших ерозійно небезпечних землях.

Рекультивация порушених земель та використання родючого шару ґрунту під час проведення робіт, пов'язаних із порушенням земель.

Засипання і виположування ярів, балок з одночасним їх дренаванням.

Заходи, пов'язані зі створенням захисних лісових насаджень на еродованих землях, вздовж водних об'єктів (в тому числі водойм, магістральних каналів тощо) та полезахисних смуг.

Терасування крутих схилів.

Консервація деградованих, малопродуктивних і забруднених земель.

Поліпшення малопродуктивних угідь.

Розроблення технології, обладнання для знезараження, очищення землі, забрудненої пестицидами та агрохімікатами.

Проведення обстеження ґрунтів.

Ведення земельного кадастру.

Охорона і раціональне використання мінеральних ресурсів

Заходи, здійснювані з метою застосування раціональних, екологічно безпечних технологій видобування корисних копалин, вилучення наявних у них компонентів, що мають промислове значення, недопущення наднормативних втрат і погіршення якості корисних копалин, а також відбіркового відпрацювання багатих ділянок родовищ корисних копалин, що призводитиме до втрат їх запасів.

Будівництво комплексів для закладання відпрацьованих, відкритих та підземних гірничих виробок супутніми породами, що не утилізуються.

Розроблення технологій та обладнання для вилучення супутніх цінних компонентів з мінеральної сировини, розкритих і вміщуючих порід, відходів виробництва, з продуктів при газовому водоочищенні та будівництво відповідних установок.

Заходи, пов'язані з селективним видобуванням і зберіганням корисних копалин, розкритих та вміщуючих порід, відходів виробництва, що містять компоненти, які тимчасово не використовуються у народному господарстві, але є потенційно корисними.

Заходи щодо захисту родовищ (газових, нафтових, вугільних, торфових та ін.) від пожеж, затоплення, обвалів та придбання для цієї мети обладнання.

Картування забруднених територій, ведення аерокосмічного моніторингу геологічного середовища, ведення постійно діючих моделей геологічного середовища, радіоекологічні дослідження, ліквідаційний тампонаж свердловин.

Охорона і раціональне використання природних рослинних ресурсів

Спорудження установок для утилізації відходів лісозаготівельної та деревообробної промисловості.

Ліквідація лісових пожеж та їх наслідків.

Ліквідація наслідків буреломів, сніголомів, вітровалів.

Ліквідація негативних наслідків техногенного впливу на лісові насадження.

Проведення заходів з виявлення запасів природних рослинних ресурсів, їх охорона і відтворення.

Заходи з озеленення міст і сіл.

Створення станцій і лабораторій біологічного та хімічного захисту лісових насаджень.

Охорона і раціональне використання ресурсів тваринного світу

Будівництво розплідників і ферм для розведення диких звірів та птахів з метою їх розселення в природному середовищі.

Заходи щодо охорони тваринного світу та боротьби з браконьєрством (придбання матеріально-технічних засобів тощо).

Ведення кадастру тваринного світу.

Будівництво, реконструкція, розширення, технічне переозброєння, оснащення риборозводних підприємств і виробничо-акліматизаційних баз для одержання і вирощування личинок, життєстійкого молодняка цінних промислових риб для зарибнення природних водойм і водосховищ комплексного призначення. До зазначеного не входять витрати на одержання та вирощування личинок і молодняка риб для товарного вирощування в ставках, озерних та інших спеціалізованих господарствах.

Оптимізація роботи гідровузлів ГЕС на Дніпрі, Дністрі та інших ріках. Обводнення природних нерестовищ, будівництво міграційних каналів, штучних нерестовищ з керованим гідрологічним режимом.

Будівництво механічних, гідравлічних, фізіологічних рибозахисних пристроїв на промислових, комунальних і сільськогосподарських водозборах.

Будівництво рибоходів.

Створення криогенного банку генофонду цінних промислових видів риб.

Збереження природно-заповідного фонду.

Будівництво, обладнання, реконструкція і розширення приміщень, призначених для проведення науководслідних робіт, пропаганди природоохоронних знань, створення майстерень, кордонів, установок для миття машин з безстічним циклом, мостів, доріг, стежок, огорож і вольєрів, будівництво гідротехнічних та інших споруд, об'єктів зв'язку в заповідниках, національних природних парках, ботанічних садах, дендрологічних та зоологічних парках, парках-пам'ятках садово-паркового мистецтва з метою збереження та відтворення природних екологічних систем, а також витрати на утримання об'єктів природнозаповідного фонду.

Створення центрів для розведення рідкісних та зникаючих тварин і рослин.

Придбання спеціального обладнання, транспортних засобів і засобів зв'язку, віднесених до організацій заповідних та інших природоохоронних установ.

Проведення спеціальних заходів, спрямованих на запобігання знищенню чи пошкодженню природних комплексів територій та об'єктів природно-заповідного фонду.

Витрати на резервування території для заповідання.

Діяльність щодо збереження видів тварин і рослин, занесених до Червоної Книги України, поліпшення середовища їх перебування чи зростання, створення належних умов для розмноження у природних умовах, розведення та розселення.

Створення центрів і банків генетичного матеріалу тварин і рослин, які знаходяться під загрозою зникнення.

Створення екологічних фондів при природно-заповідних об'єктах.

Здійснення заходів щодо відновлення корінних природних комплексів на заповідних територіях.

Раціональне використання та зберігання відходів виробництва і побутових відходів

Будівництво, технічне переобладнання і реконструкція сміттєперобних і сміттєспалювальних заводів.

Будівництво споруд, придбання та впровадження установок, обладнання та машин для збору, транспортування, перероблення, знешкодження та складування побутових, сільськогосподарських і промислових відходів.

Будівництво установок, виробництв, цехів для одержання сировини або готової продукції з відходів виробництва та побутових відходів.

Будівництво комплексів, спеціалізованих полігонів та інших об'єктів для знешкодження та захоронення непридатних для використання пестицидів, шкідливих і токсичних промислових та інших відходів.

Гасіння породних відвалів, що горять, та їх реформування. Спеціальне складування відходів вуглевидобутку та вуглезбагачення, що запобігає їх самозайманню. Рекультивация та озеленення породних відвалів.

Спеціальні роботи щодо запобігання пилоутворенню на прилеглих територіях шлаконакопичувачів і хвостосховищ.

Будівництво цехів утилізації осадів на очисних каналізаційних та водопровідних комплексах.

Будівництво установок знешкодження та утилізації шлаків.

Ядерна і радіаційна безпека.

Розроблення і реалізація державних і регіональних екологічних програм, першочергових заходів щодо захисту населення від шкідливих чинників навколишнього природного середовища.

Утримання Головної державної інспекції з нагляду за ядерною безпекою та Державного центру регулювання якості поставок та послуг Мінекобезпеки України.

Наука, інформація та освіта, підготовка кадрів, екологічна експертиза, організація праці

Розроблення та запровадження державної системи моніторингу навколишнього природного середовища.

Розроблення державних і регіональних екологічних програм.

Наукові дослідження, проектні та проектно-конструкторські розробки, що охоплюють зазначені у переліку природоохоронні заходи.

Розроблення екологічних стандартів і нормативів.

Проведення науково-технічних конференцій і семінарів, організація виставок, фестивалів та інших заходів для пропаганди охорони навколишнього природного середовища, видання поліграфічної продукції з економічної тематики, створення бібліотек, відеотек, фонотек тощо.

Організація і здійснення робіт з екологічної освіти, підготовки кадрів, підвищення кваліфікації та обміну досвідом роботи працівників природоохоронних органів.

Проведення екологічної експертизи.

Утримання та оснащення природоохоронних організацій обладнанням, спеціальними транспортними засобами, стимулювання працівників спеціально уповноважених державних органів, працівників підприємств, організацій і установ та громадських інспекторів у галузі охорони навколишнього природного середовища та поліпшення умов їх праці.

Наведений перелік заходів дозволить розширити світогляд органів управління земельними ресурсами з метою прийняття ефективних управлінських рішень щодо охорони і використання землі.

Література

1. Земельно-правовий процес: Навчальний посібник для студентів вищих навчальних закладів / Р.П. Возняк, М.Г. Ступень, І.М. Падляк. – Львів: “Новий Світ-2000”, 2007. – 224 с.
2. Гнаткович Д.І. Організація і планування робіт по землевпорядкуванню / Д.І. Гнаткович. – К.: Світ, 1992.
3. Гнаткович Д.І. Проблеми земельного кадастру та застосування його даних в ринкових умовах / Д.І. Гнаткович, М.І.Лавейкін та ін.. – Львів, 1996.
4. Горлачук В.В. Розвиток землекористування в Україні / В.В. Горлачук. – К.: Довіра, 1999.
5. Другак В.М. Правовий режим земель в межах населених пунктів і за їх межами та залежність від нього меж державної і комунальної власності / В.М. Другак // Землевпорядний вісник. – 2003. - № 4.
6. Економіка нерухомості: Підручник. А.М. Ас аул, І.А. Брижань, В.Я. Чевганова. – К.: Лібра, 2004. – 304 с.
7. Законодавство України про землю. К.: КНТ, 2003. – 328 с.
8. Земельне право України: Підручник / М.В. Шульга (кер.авт.кол.), Г.В. Анісімова, Н.О. Багай, А.П. Гетьман та ін.; за ред. М.В. Шульги. – К.: Юрінком Інтер, 2004. – 368 с.
9. Земельний кодекс в Україні: Коментар. – Харків: ТОВ “Одісей”, 2002. – 600 с.
10. Магазинщиков Т.П. Земельний кадастр: Підручник. Львів: світ, 1991. – 452 с.
11. Методичні основи грошової оцінки земель в Україні: Наукове видання / Дехтяренко Ю.Ф., Лихогруд М.Г., Манцевич Ю.М., Палеха Ю.М, - Київ: Профі, 2002. – 256 с.
12. Муховиков А.М. Муніципалізація земель: проблеми правового забезпечення, менеджменту, проектування / А.М. Муховиков // Землевпорядний вісник. – 2003. - № 4. – С. 9-12.
13. Тихенко Р.В. До питання зміни форм власності і форм господарювання та їх значення для ефективного використання земельних ресурсів (на прикладі Черкаської області) / Р.В. Тихенко // Землевпорядний вісник. – 2003. - № 4.
14. Третяк А.М. Управління земельними ресурсами. / А.М. Третяк, О.С. Дорош; за ред. проф. А.М. Третяка. Навчальний посібник. – Вінниця: Нова Книга, 2006. – 360 с.
15. Третяк А.М. Управління земельними ресурсами та реєстрація землі в Україні. – К., 1998. – 224 с.
16. Третяк А.М., Бабміндра Д.І. Земельні ресурси України та їх використання / А.М. Третяк, Д.І. Бабміндра – К.: ТОВ “ЦЗРУ”, 2003. – 143 с.
17. Третяк А.М. Наукові основи землеустрою / А.М. Третяк. – К.: ТОВ “ЦЗРУ”, 2002. – 342 с.
18. Третяк А.М. Основи планування землекористування в населених пунктах / А.М. Третяк // Землевпорядний вісник. – 1998. - № 2.
19. Теоретико-методологічні основи державного земельного кадастру в

Україні Третяк А.М., Панчук О.Я., Друга В.М. Греков Л.Д. Романський М.М., Тарнопольський А.В., Черемшинський М.Д. / Під ред А.М. Третяка. – К.: ТОВ “ЦЗРУ”, 2003. – 253 с.

20. Теоретичні основи державного земельного кадастру: Навч. Посібник / М.Г. Ступень, Р.Й. Гулько, О.Я. Микула та ін.; під ред. М.Г. Ступеня. – Львів: Новий світ – 2000, 2003. – 336 с.

21. Кадастр населених пунктів: Підручник / М.Г. Ступень, Р.Й. Гулько, О.Я. Микула та ін.; під ред. М.Г. Ступеня. – Львів: “Новий Світ-2000”, 2004. – 392 с.

22. Управління земельними ресурсами: Підручник / За ред.проф. Горлачука В.В. – Львів: Магнолія плюс; видавець СПД ФО Піча В.М., 2006. – 443 с.

Навчально-методичне видання

Радзій Володимир Феофілович

УПРАВЛІННЯ ЗЕМЕЛЬНИМИ РЕСУРСАМИ

КОНСПЕКТ ЛЕКЦІЙ

