

Міністерство освіти і науки України
Полтавський національний технічний університет
імені Юрія Кондратюка
Кафедра автомобільних доріг, геодезії, землеустрою
та сільських будівель

**ШАРИЙ Г.І., ТИМОШЕВСЬКИЙ В.В.,
МІЩЕНКО Р.А., ЮРКО І.А.**

Управління земельними ресурсами

Навчальний посібник

Полтава 2019

Міністерство освіти і науки України
Полтавський національний технічний університет
імені Юрія Кондратюка
Кафедра автомобільних доріг, геодезії, землеустрою
та сільських будівель

**ШАРИЙ Г.І., ТИМОШЕВСЬКИЙ В.В.,
МІЩЕНКО Р.А., ЮРКО І.А.**

УПРАВЛІННЯ ЗЕМЕЛЬНИМИ РЕСУРСАМИ

Навчальний посібник

Полтава 2019

УДК 631.157.332

Рецензенти:

Дубіщев В.П. - д.е.н., професор, завідувач кафедри економічної теорії та економічної кібернетики ПолтНТУ;

Остапенко Л.О. - заступник начальника Головного управління Держгеокадастру у Полтавській області

Затверджено науково-методичною радою
Полтавського національного технічного
університету імені Юрія Кондратюка
(протокол № 4 від 28.03.2019 р.)

Управління земельними ресурсами: [навчальний посібник] / Г.І. Шарий, В.В. Тимошевський, Р.А. Міщенко, І.А. Юрко. – Полтава: ПолтНТУ, 2019. – 172.

У посібнику розкриті основні поняття наукової дисципліни, історичні та соціально-економічні передумови розвитку земельного менеджменту, теоретичні основи та методи управління земельними ресурсами, основні напрями, правові, соціальні й економічні механізми та нормативно-методичні основи управління. Розглянуто особливості управління землями різного цільового призначення та функціонального використання, специфіку управління землями різних форм власності та моделювання організаційної структури системи управління земельними ресурсами.

Рекомендується для студентів спеціальності 193 «Геодезія та землеустрій» при вивченні дисципліни «Управління земельними ресурсами».

УДК 631.157.332

© Г.І. Шарий, В.В. Тимошевський,
Р.А. Міщенко, І.А. Юрко., 2019

ЗМІСТ

Зміст.....	3
ВСТУП.....	6
Тема 1. Теоретичні основи управління земельними ресурсами.....	7
1.1. Тренди в управлінні. Поняття, мета, сутність і зміст управління земельними ресурсами.....	7
1.2. Основні завдання, принципи управління земельними ресурсами	12
1.3. Функції управління земельними ресурсами.....	16
Тема 2. Земельна політика. Концепції сучасного управління земельними ресурсами	25
2.1. Внутрішня політика держави. Ознаки неефективного управління. Управлінський аналіз проблем	31
2.2. Потреба в земельній політиці	33
2.3. Процес розвитку земельної політики.....	35
Тема 3. Законодавчі та нормативно-методичні основи управління земельними ресурсами.....	42
3.1. Конституційна основа управління земельними ресурсами	42
3.2. Земельний кодекс, як законодавча основа управління земельними ресурсами	43
3.3. Стандарти, норми, правила, регламенти, методичні рекомендації, інструкції, як інструментарій управління земельними ресурсами	46
3.4. Законодавство про державну службу, антикорупційне законодавство та спеціальне законодавство	51
Тема 4. Механізми і функції управління земельними ресурсами. Форми і методи управління.....	55
4.1. Основні підходи до формування управління земельними ресурсами за кордоном	55
4.2. Функції управління земельними ресурсами.....	64
4.3. Форми, методи управління і механізми державного регулювання обігу та ринку земель.....	70
Тема 5. Організаційні структури управління земельними ресурсами. Ієрархія управління	79
5.1. Організаційна структура управління на національному рівні.....	79
5.2. Організаційна структура управління земельними ресурсами на регіональному рівні.....	84
5.3. Організаційна структура управління на місцевому рівні	88
Тема 6. Управління земельними ресурсами різних форм власності.....	94
6.1. Управління земельним ресурсом, як об'єктом права власності.....	94
6.2. Управління землями державної власності та комунальної власності ..	97
6.3. Управління землями приватної власності	100
6.4. Управління землями, що надані іноземним особам і державам	102
6.5. Управління землями спільної власності	104
Тема 7. Управління землями різного цільового призначення.....	107

7.1. Типізація (класифікація) земельних ресурсів, як інструментарій управління	107
7.2. Категорія земель, як об'єкт державного управління	109
7.3. Особливості управління сільськогосподарськими та несільськогосподарськими землями.....	110
Тема 8 Управління землями природозаповідного фонду та іншого природоохоронного призначення	112
8.1 Концепція розвитку природно-заповідних територій в Україні. Сутність і зміст земель природно-заповідного фонду	112
8.2. Органи управління землями природно-заповідного фонду та іншого природоохоронного призначення.....	114
8.3. Режим використання земель природно-заповідного фонду	115
8.4. Розвиток інноваційно-інвестиційної діяльності як функції управління землями природно-заповідного фонду та іншого природоохоронного призначення	118
Тема 9. Управління землями оздоровчого та рекреаційного призначення	121
9.1. Режим використання земель оздоровчого призначення	121
9.2. Відшкодування збитків, зумовлених обмеженим режимом використання земель оздоровчого призначення.....	122
9.3. Особливості управління використанням і охороною земель рекреаційного призначення.....	123
Тема 10. Управління землями історико-культурного призначення.....	126
10.1. Органи управління землями історико-культурного призначення ...	126
10.2. Організація зон охорони пам'яток як механізм управління землями історико-культурного призначення.....	130
10.3. Управління процесом реалізації права власності та користування на землі історико-культурного призначення.....	133
10.4. Державна реєстрація земельних ділянок історико-культурного призначення	133
10.5. Відповідальність за порушення законодавства про охорону земель історико-культурного призначення.....	135
Тема 11. Управління землями з особливим режимом використання	136
11.1. Управління землями у смугах прикордонного режиму	136
11.2. Управління землями з несприятливими природними умовами	138
Тема 12. Земельне адміністрування в умовах земельного ринку та інституційні засади управління земельними ресурсами	141
12.1. Поняття, сучасні принципи та процеси земельного адміністрування	141
12.2. Кадастр та роль ринкової інфраструктури в системі управління земельними ресурсами.....	149
12.3. Роль ринкової інфраструктури в системі управління земельними ресурсами. Іпотека (застава) та земельні (іпотечні) банки. Земельні аукціони. Інвестиційно-інноваційна політика.....	152

Тема 13. Перспективні інституційні засади управління земельними ресурсами	157
13.1. Основи інституційних засад управління земельними ресурсами	157
13.2. Економічна сутність інституційного управління.....	160
13.3. Організаційна система інституціонального управління та концептуальні напрямки розвитку управління землями.....	163
Тема 14. Гармонізація земельного законодавства України із законодавством ЄС.....	165
14.1. Узгодження земельних правовідносин України з Європейськими нормами.....	165
14.2. Законодавство ЄС у сфері земельних відносин	165
14.3. Навколишнє середовище	165
14.4. Сільське господарство	166
Список використаних джерел	168

ВСТУП

Навчальна дисципліна «Управління земельними ресурсами» має на меті підготовку фахівців у сфері земельного менеджменту при формуванні висококваліфікованих спеціалістів, які володітимуть теоретико-методологічними знаннями та практично-прикладними навичками щодо основних понять системи управління земельними ресурсами в умовах ринкової економіки нашої країни.

Навчальний посібник суттєво допоможе здобуттю студентами теоретичних і практичних знань з різнобічних аспектів та особливостей системи управління земельними ресурсами за умов сучасних ринкових відносин, ефективної організації різноманітних трансакцій об'єктів нерухомості та ефективного господарювання на землях різного функціонального призначення та багато іншого.

У посібнику розкриті основні поняття наукової дисципліни, історичні та соціально-економічні передумови розвитку земельного менеджменту, теоретичні основи та методи управління земельними ресурсами, основні напрями, правові, соціальні й економічні механізми та нормативно-методичні основи управління. Розглянуто особливості управління землями різного цільового призначення та функціонального використання, специфіку управління землями різних форм власності та моделювання організаційної структури системи управління земельними ресурсами.

Висвітлено фундаментальні положення, принципи, завдання, функції та сутність системи управління земельними ресурсами різних просторово-ієрархічних рівнів інфраструктури; визначено місце і роль системи земельного менеджменту в ефективній організації використання земель і регулюванні земельних відносин; наведено методи та методичні основи функціонування системи управління земельними ресурсами при встановленні відповідних правових, економічних, організаційно-адміністративних та землепорядних механізмів управління земельними ресурсами; розглянуто основні поняття системи управління земельними ресурсами за умов ринкової економіки для придбання навичок їх професійного використання.

Здобуті знання дадуть змогу студентам аналізувати і використовувати на практиці методи моделювання оптимальних систем управління різних рівнів, проводити аналіз елементів системи управління та ефективно використовувати основи земельного менеджменту.

Базові теоретичні, методологічні положення та практичні результати, викладені у навчальному посібнику, безпосередньо пов'язані з програмою курсу наукової дисципліни «Управління земельними ресурсами», розширюючи та поглиблюючи її. Матеріали навчального посібника викладено відповідно до сучасних науково-методичних положень і вимог.

ТЕМА 1. ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ УПРАВЛІННЯ ЗЕМЕЛЬНИМИ РЕСУРСАМИ

1.1. Тренди в управлінні. Поняття, мета, сутність і зміст управління земельними ресурсами

Ефективне управління потребує знання керівником інтересів і потреб суспільства, колективу та кожного працівника, їх потреб, мотивацій до праці.

За переходу від планової економіки до ринкової, від тоталітарного суспільства до демократичного без земельної інформації управління просто неможливе. Принципова переорієнтація управлінської діяльності, зокрема в напрямі задоволення соціально-гуманітарних потреб громадян відповідно до міжнародних стандартів, зумовлює необхідність зміни ціннісно-нормативної орієнтації всіх ланок управлінської сфери і структур суспільства.

Економічні критерії в управлінні варто розглядати як ресурсні можливості або обмеження в процесі реалізації соціально орієнтованих проектів, а не брати їх за найголовнішу мету, як це було за часів планової економіки, коли основними були не якість і кількість спожитих населенням товарів та продуктів, а валові обсяги продукції. Головне завдання управління в суспільстві це збереження соціально-економічної рівноваги суспільства (рис. 1.1).



Рис. 1.1. Складові соціально-економічної рівноваги суспільства

Тренд (від англ. *trend* – тенденція, нахил) – домінуючий напрям орієнтир у розвитку будь-якого явища, процесу, досить стійка перевага певних суджень у громадській думці.

Саме на підставі визначення таких напрямів і орієнтирів можлива успішна підготовка та формування системи управління у складі:

- прогнозування, що носить імовірнісний характер;
- планування, яке полягає у визначенні конкретних засобів для досягнення поставленої мети;
- організації, спрямованої на формування керуючої і керованої систем (об'єкта та суб'єкта управління);
- мотивація, що має на меті збереження, підтримання й удосконалення системи управління, вплив на свідомість і поведінку людей

за допомогою економічних важелів (заробітної плати, прибутку, ціни), правових та адміністративних заходів.

Моніторинг об'єкту – отримання, обробка, аналіз і систематизація інформації, контроль відповідності процесу функціонування об'єкта управління управлінським рішенням, що приймалися.

Вказане втілюється в управлінському рішенні – засобі управлінського впливу щодо організованої взаємодії суб'єкта та об'єкта управління.

Загалом поняття „управління” використовують для характеристики будь-яких систем – біологічних, соціальних, технологічних.

Відповідно до цього визначають різні сфери управління:

- управління діяльністю в живій природі;
- управління процесами, пов'язаними з діяльністю суспільства;
- управління процесами функціонування і взаємодії технологічних систем.

Але в будь-якій сфері закони управління діють незмінно (рис.1.2.).



Рис. 1.2. Основні закони управління

Серед них найскладнішими є управління в живій природі й управління процесами, пов'язаними з діяльністю людей. При цьому під управлінням у живій природі розглядається 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. Інакше кажучи, процес управління – це організація соціальної системи, за допомогою якої буде організовано систему „земельні ресурси”. Сутність державного управління подано на рис. 1.3.



Рис. 1.3. Сутність державного управління

Зазначимо, що системи, в яких відбуваються постійні зміни, що формують зміст управління і перехід з одного стану в інший, прийнято називати динамічними.

Динамічні системи, здатні здійснювати цілеспрямовані дії, тобто управляти своєю поведінкою, належать до самокерованих, для яких властива наявність двох підсистем: *підсистеми управління керуючої підсистеми (суб'єкта управління) і керованої підсистеми (об'єкта управління)*.

Керовану підсистему, своєю чергою, поділяють на *соціальну, технічну, організаційну та економічну частини*.

Соціальна частина охоплює, наприклад, 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*.

Технічна частина охоплює власне земельні ресурси, які діляться на 9 категорій за цільовим призначенням.

Землі сільськогосподарського призначення поділяють на сільськогосподарські (рілля, багаторічні насадження, сіножаті, пасовища) та несільськогосподарські угіддя (господарські двори, ліси тощо).

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

Економічна частина – 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.

Підсистеми управління, керуюча підсистема - (як суб'єкт управління) реалізує власне процес управління земельними ресурсами. 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 забезпечувалися такі основні умови:

- Наявність причинно-наслідкових залежностей між елементами по принципу зворотного зв'язку;
- Наявність у системі параметрів, вплив на які дасть змогу змінювати їхній стан;
- Цілісність і стабільність 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 здійснюватися 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 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”. Інакше кажучи, суб'єкт управління повинен отримати інформацію про досягнення (або недосагнення) ефекту від об'єкта управління, належно оцінити і скоригувати своє рішення з тим, щоб система функціонувала в заданому режимі.

Наприклад, запроектувавши систему сівозмін, сільськогосподарське підприємство досягло високих врожаїв, у результаті чого поліпшилися його економічний стан, соціальні умови селян тощо. Але отримавши зворотну інформацію про те, що в ґрунті зменшився вміст гумусу, суб'єкт управління може прийняти рішення про коригування структури посівних площ, внесенню додаткової кількості органічних добрив тощо.

Отримавши наступну інформацію про те, що певний вид культур не узгоджується з нормою осушення або зрошення площі, суб'єкт управління знову ж таки коригує склад культур у сівозміні, доки не буде забезпечено належного режиму використання земель сівозмінної площі.

Потрібно зазначити, що зворотні зв'язки і є суттю причинно-наслідкової залежності, яка характеризується тим, що результат попередньої дії впливає на прийняття подальшого управлінського рішення. Без отримання інформації від об'єкта управління про попередній ефект суб'єкт управління може ще більше посилити руйнівний вплив на систему. Ліквідувавши в системі Держкомзему функцію контролю і охорони земель, система управління результати діяльності.

Не вся інформація, яка надходить до суб'єкта управління, має практичну цінність, крім такої ознаки, як достовірність, повинна бути цілеспрямованою, своєчасною, цілісною і надійною.

Своєчасність пов'язана зі строками подачі інформації суб'єкту управління, оперативніша інформація, дає вищу ефективність управлінського рішення.

Якщо статистична звітність, земельного кадастру не співпадає з вимогами земельного кодексу і зводила двічі на рік, то вказана інформація унеможлиблювала оперативні впливи на стан об'єкту управління.

Цілісність виражається в досягнутому ефекті управлінського рішення від поданої інформації. Цілісність інформації зростає зі зростанням її достовірності та своєчасності.

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

Процес управління **циклічний і водночас безперервний**. Безперервність забезпечують послідовним виконанням численних циклів, починаючи з поставленої мети і закінчуючи досягненням цілей.

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 урахуванням цього відносини між суб'єктами управління земельними ресурсами можна розділити **на міжособисті, міжсистемні та змішані**.

Розширене трактування вказаних відносин підтверджує висновок, що вони виражають позицію людей щодо управління земельними ресурсами. 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 суб'єкту управління потрібно:

- Визначити місце кожного службовця, наділити певними правами та обов'язками;
- Навчити виконувати доручену роботу;
- Створити відповідні умови для виконання поставленого завдання;
- Здійснювати контроль за виконанням роботи, координуючи роботу всієї системи (колективу).

Розуміння важливості поставлених завдань засвідчує необхідність розвитку земельного менеджменту в системі управління земельними ресурсами (land development).

Класична схема визначає, що будь-який менеджер, передусім повинен:

- видати директиву, що робити;
- налагодити контакти між людьми;
- підтримувати дух людей для виконання роботи.

Варто зазначити, що у методологічному аспекті поняття „управління

земельними ресурсами” і „земельний менеджмент” за глибиною свого змісту дуже відмінні. Управління поняття набагато ширше і глибше за змістом і сутністю, в той час як менеджмент зводиться до девелопменту.

Управління земельними ресурсами – це діяльність, спрямована на досягнення поставленої мети, а земельний менеджмент – лише процес (один із інструментів), за допомогою якого досягають тієї чи іншої мети.

1.2. Основні завдання, принципи управління земельними ресурсами

Основні завдання управління суспільством подані на рис. 1.4.

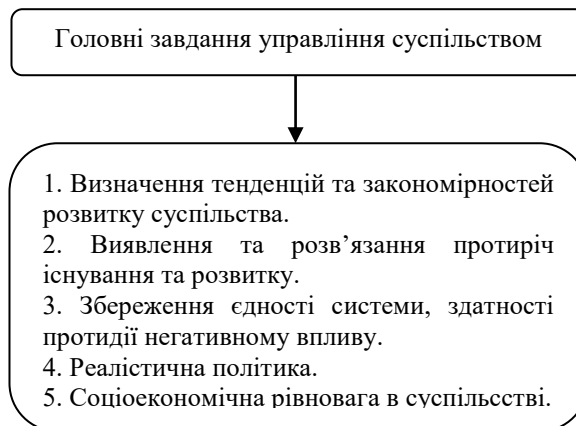


Рис. 1.4. Основні завдання управління суспільством

Принципи управління – це об'єктивні правила управлінської поведінки, що впливають з потреб суб'єкта управління і надходять до нього у вигляді наукового знання, за допомогою якого досягають поставленої мети. Принципи управління земельними ресурсами є історичною категорією, тому вони постійно змінюються, доповнюються зі зростанням продуктивних сил і розвитку земельних відносин. У науковій і спеціальній літературі впродовж 30 – 40 років описано понад 40 принципів управління.

Принципи державного управління подано на рис. 1.5.

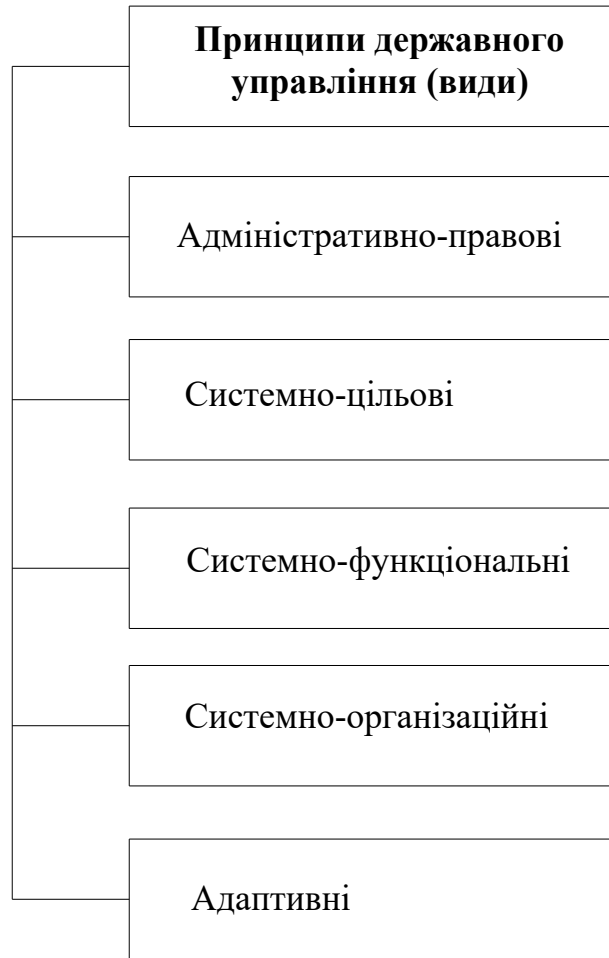


Рис. 1.5. Принципи державного управління

Основними принципами управління земельними ресурсами в умовах відносин ринкового типу є принципи:

- економічного регулювання раціонального землекористування;
- цільового використання земель;
- пріоритету сільського господарства на землю;
- рівноправності всіх форм власності та господарювання на землі;
- гарантії прав власності на землю;
- регіонального підходу;
- недоторканності на право власності на землю;
- пріоритету екології над економікою;
- урахування людського фактора.

Принцип економічного регулювання раціонального землекористування полягає в економічному стимулюванні, відшкодуванні збитків, адекватних заподіяній шкоді землекористуванню, платі за землю або орендній платі за використання землі.

Економічне стимулювання передбачає виділення коштів власникам землі й землекористувачам з метою компенсації тих затрат, які вони

спрямовують на підвищення родючості ґрунтів і запобігання негативних явищ у землекористуванні, виробництво екологічно чистої суспільно необхідної продукції, створення сприятливої грошово-фінансової та податкової політики, дотацій, субвенцій тощо.

Принцип цільового використання земель полягає у забезпеченні ефективного її використання відповідно до встановленої державою мети (сільськогосподарського призначення, житлової і громадської забудови, лісового і водного фонду тощо).

Принцип пріоритету сільського господарства на землю полягає у тому, що землі з ліпшими за родючістю ґрунтами передають у власність і надають у користування для виробництва сільськогосподарської продукції, оскільки результат праці прямо залежить від характеру і родючості ґрунту, а також від інших властивостей землі як основного засобу виробництва у сільському господарстві.

Принцип рівноправності всіх форм власності та господарювання на землі полягає в тому, що всі форми власності й господарювання на землі абсолютно рівнозначні.

Принцип регіонального підходу впливає з умови, що процес управління земельними ресурсами повинен враховувати особливості регіонів України, оскільки вони досить неоднорідні за природними й економічними умовами, історією і традиціями свого розвитку, менталітетом їх населення.

Принцип пріоритету екології над економікою означає, що під час визначення напрямів вирішення народногосподарських, соціально-економічних та інших завдань пріоритет повинен надаватись екології. Тобто, за інших однакових умов перевагу потрібно надавати тому варіанту використання землі, за якого буде завдано мінімальних збитків навколишньому середовищу, а відповідно - і суспільству.

Принцип урахування людського фактора полягає в тому, що неформальне впровадження приватної форми власності на землі забезпечить високу її ефективність використання, а передача цієї землі тільки справжньому господарю, який знає і любить землю, на якій йому доведеться працювати, зможе правильно розпорядитися результатами господарювання.

Принцип ринкових відносин полягає в тому, що раціональне використання земельних ресурсів не може відобразитися поза земельним ринком, поза системою іпотеки, кредитів, аукціонів тощо.

Принцип державного протекціонізму і регулювання господарської діяльності знаходить своє відображення у політиці помірної протекціоністської спрямованості держави з метою захисту вітчизняних товаровиробників від нерівної і руйнівної зовнішньої конкуренції, пільгового кредитування, дотацій, страхування ризиків на випадок стихії тощо.

Надзвичайно важливим принципом раціоналізації

землекористування є принцип поглибленого вивчення земельних ресурсів.

Принцип комплексності й планомірності передбачає врахування прогнозних досліджень, техніко-економічного обґрунтування використання та охорони земель, схем землеустрою, і на їх основі – розробки проектів організації використання земель, виходячи з її потенційних можливостей, вимог ринку тощо. При цьому проект організації території повинен бути підставою для отримання кредитів, пільг тощо. Без таких проектів використання землі матиме нелегітимний характер.

Принцип системності передбачає використання земель, з одного боку, як виробничих ресурсів, з іншого – як компонент навколишнього середовища, яке є полем життєдіяльності людини і складовою системи „природа – суспільство – виробництво”. Тому використання землі повинно мати екологобезпечний характер. Системному підходу в землекористуванні найбільше відповідає землевпорядкування території агроформування на основі об’єктивно існуючих ландшафтних систем.

Принцип урахування історичного досвіду господарювання на землі передбачає врахування елементів господарювання минулого, оскільки без минулого не можна забезпечити майбутнього.

Принципу етичності впливає з необхідності ставлення до землі як до живого організму. Землекористування потрібно орієнтувати на засади ресурсозберігаючих технологій, біологічного землеробства.

Управління земельними ресурсами в умовах зростання кількості власників землі та землекористувачів, у тому числі орендарів, забезпечення закріплених за ними прав, здійснення ефективної державної політики неможливі без використання найсучасніших інформаційних технологій.

Визначені принципи управління земельними ресурсами не можна розглядати відокремлено, - лише комплексне їх врахування забезпечить високу ефективність управлінських рішень у галузі землекористування.

1.3. Функції управління земельними ресурсами

Формування складу та визначення змістовної характеристики функцій державного управління безпосередньо залежать від функцій держави, тобто основних напрямів її діяльності, спрямованої на досягнення взаємоузгодженості та задоволення різноманітних інтересів окремих громадян, соціальних груп і суспільства в цілому. На різних етапах історичного розвитку держави перед нею постають ті чи інші основні завдання, засобом вирішення яких є функціональна діяльність. Розрізняють внутрішні та зовнішні функції держави (Рис. 1.3.1).

Внутрішні функції – це основні напрями діяльності держави з управління внутрішніми суспільними процесами. До їх складу належать наступні функції: економічна, політична, соціальна, правоохоронна, екологічна. Зовнішні функції держави – це основні напрями її діяльності у сфері міжнародних відносин: дипломатична, зовнішньоекономічна, зовнішньополітична, культурно-інформаційна та глобального співробітництва. В цілому держава виконує цілісний комплекс функцій з підтримки життєдіяльності суспільства. Всі вони в тій чи іншій мірі пов'язані з державним управлінням, реалізуються системою органів влади та їх апаратом.

Функції управління, як відносно відокремлені в процесі розподілу управлінської праці види діяльності, що відрізняються специфічними формами та методами впливу на керовані об'єкти чи процеси, класифікуються на декілька груп: основні (загальні) і конкретні (спеціальні), які ще розподіляють на головні та допоміжні функції (рис 1.6).

Основні функції беруть участь у здійсненні будь-якого управлінського циклу і включають до свого складу: за поширеною класифікацією – прогнозування, планування, організацію, координацію, регулювання, мотивацію, облік, аналіз, контроль; за скороченою – планування, організацію, мотивацію, контроль (рис. 1.7).



Рис. 1.6. Функції управління

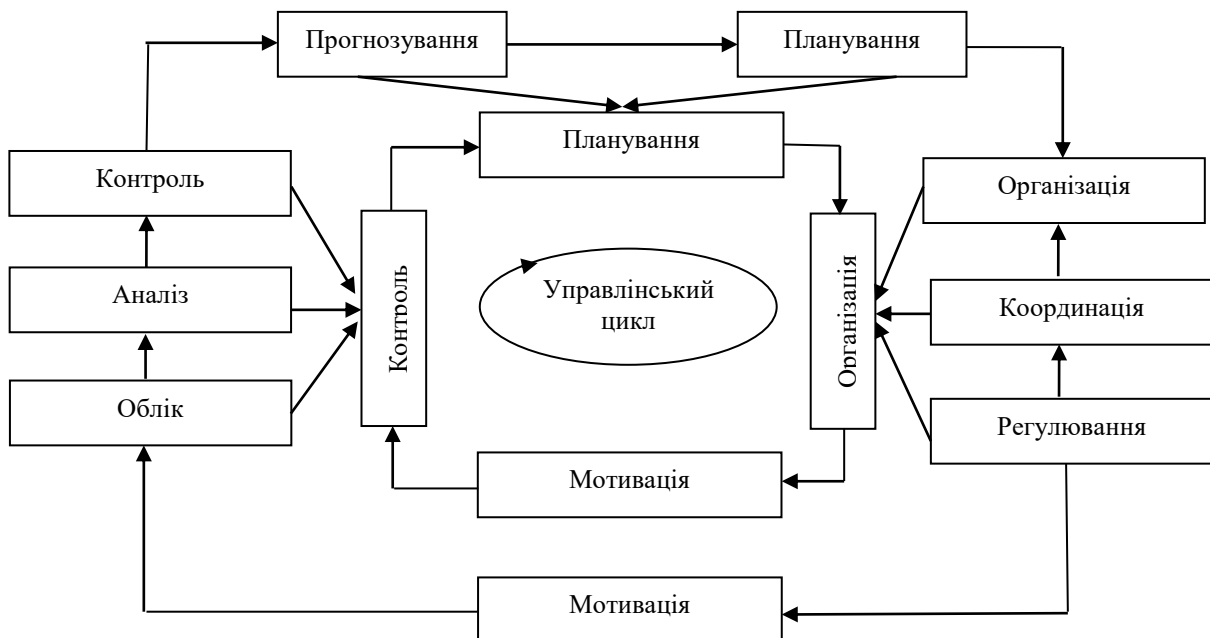


Рис. 1.7. Управлінський цикл за складом основних (загальних) функцій управління

Основні функції державного управління:

Планування:

- збір і опрацювання релевантної інформації;
- комплексна оцінка здійснення соціальних процесів чи стану керованих об'єктів;
- з'ясування суперечностей;
- формулювання проблем;
- виявлення тенденцій розвитку;
- визначення пріоритетів;
- моделювання плину соціальних процесів чи бажаного стану об'єктів управління;
- вибір взаємопідтримуючих перспективних цілей;
- складання прогнозів;
- конкретизація цілей за кількісними та якісними характеристиками;
- стратегічне планування;
- передбачення можливостей виникнення внутрішніх і зовнішніх небезпек;
- встановлення ймовірності появи додаткових можливостей;
- реалізація багатоваріантного підходу в процесі прогнозування та планування;
- вибір критеріїв оцінки альтернативних варіантів;
- розроблення проектів програм, планів, комплексу заходів;
- визначення необхідного ресурсного забезпечення;
- співставлення альтернативних проектів програм, планів;
- вибір найкращого чи визначення оптимального варіанту;
- узгодження обраного проекту прогнозу, програми, плану з іншими прогнозними та плановими документами у вертикальному та горизонтальному вимірах;
- ухвалення програм, планів;
- отримання „зворотного зв'язку”;
- оцінка відповідності реально отриманих результатів встановленим цілям.

Організація:

- визначення змісту та напрямів управлінської діяльності, необхідних для досягнення цілей, встановлених у програмах, планах;
- реалізація принципу доцільного поєднання централізації та децентралізації управління:
 - розподіл повноважень і відповідальності між органами державного управління;
 - упорядкування структури управління з дотриманням вимог доцільної кількості рівнів і діапазону управління;
 - доведення програм, планів до відома конкретних виконавців;
 - координація діяльності виконавців прийнятих програм, планів, управлінських рішень;
 - вироблення та реалізація організаційного механізму раціоналізації

взаємозв'язків між підсистемами та елементами державного управління;

- концентрація ресурсів і їх доцільний розподіл за пріоритетними напрямками суспільного розвитку;

- регулювання ходу виконання прогностичних і програмних документів;

- створення ефективної мережі комунікаційних потоків;

- відстеження дотримання встановлених строків реалізації державно-управлінських рішень;

- організація своєчасного та якісного зворотного зв'язку у суб'єктно-об'єктних відносинах;

- забезпечення ефективної організації державної служби та процесу її проходження;

- формування та запровадження дієвих механізмів щодо подолання опору організаційним змінам;

- забезпечення реалізації властивостей самоорганізації суб'єктів управління;

- здійснення постійного моніторингу за ходом організаційних перетворень.

Мотивація:

- орієнтація на взаємоузгодження та задоволення особистих, колективних і загальнодержавних інтересів;

- визначення матеріальних, соціальних і духовних них потреб

- моніторинг послідовного зростання потреб,

- вибір дієвих методів задоволення потреб;

- спрямованість мотиваційних регуляторів на досягнення більш ефективного виконання службових обов'язків;

- формування мотиваційних систем із застосуванням змістовних і процесуальних теорій мотивації;

- додержання принципу справедливості;

- досягнення відповідності винагороди реально отриманим результатам діяльності;

- застосування конкретних мотиваційних важелів в залежності від ціннісної орієнтації працівників;

- поширення використання соціально-психологічних методів мотивації з одночасним обмеженням примусового впливу на поведінку людей;

- створення умов отримання посадовими особами та спеціалістами задоволення від своєї роботи;

- забезпечення можливостей максимальної реалізації працівниками власного творчого потенціалу;

- оцінка та врахування рівня вмотивованості державних службовців на підставі аналізу їх сподівань, сприйняття винагороди, відчуття вагомості власного внеску в загальні результати;

- забезпечення підвищення дієвості мотиваційного впливу за рахунок широкого оприлюднення досягнутих високих результатів роботи окремих

працівників чи органів державного управління та отриманої винагороди.

Контроль:

- розподіл контрольних повноважень між органами влади;
- визначення завдань надвідомчого, міжвідомчого та відомчого контролю;
- розроблення стандартів і визначення критеріїв для проведення контролю;
- реалізація принципів ефективного контролю в державному управлінні;
- вибір форм контрольної діяльності;
- визначення відповідальності, що виникає за результатами різних видів контролю;
- стратегічна спрямованість контрольних заходів;
- орієнтація на конкретні кінцеві результати діяльності підконтрольних об'єктів:
 - встановлення строків контролю;
 - визначення доцільної міри контролю;
 - забезпечення відповідності контрольних заходів конкретній сфері діяльності установ;
 - узгодження форм і методів контролю, що реалізуються на різних ієрархічних рівнях державного управління;
 - вибір допустимих діапазонів відхилень від встановлених параметрів контролю – норм, нормативів, стандартів, планових завдань;
 - здійснення передбачених контрольних заходів;
 - виявлення масштабів реальних відхилень від встановлених параметрів;
 - порівняння фактичних відхилень з обраним допустимим їх діапазоном;
 - вироблення (в разі необхідності) коригуючих дій (усунення причин відхилень чи зміни стандартів);
 - доведення результатів контролю і прийнятого рішення до відома відповідного адресата, а в необхідних випадках – громадських або правоохоронних органів, інших зацікавлених осіб;
 - перевірка виконання рішень, прийнятих за підсумками контролю.

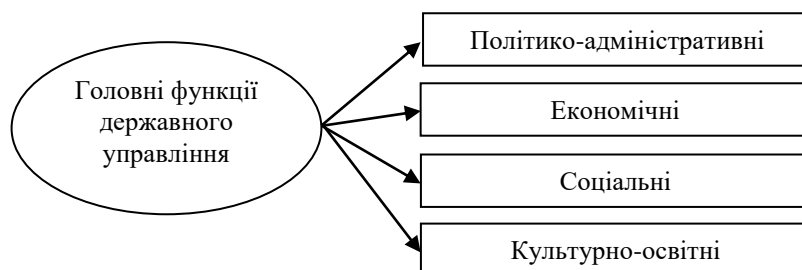


Рис. 1.8. Склад головних функцій державного управління

Головні функції державного управління

Політико-адміністративні:

- забезпечення державного суверенітету;
- здійснення внутрішньої та зовнішньої політики в межах Конституції і законів України,
- забезпечення прав і свобод людини та громадянина;
- здійснення заходів із забезпечення обороноздатності та національної безпеки;
- забезпечення та координація роботи органів влади;
- регулювання демографічних та міграційних процесів;
- створення та діяльність політичних партій;
- перегляд територіального устрою країни;
- формування громадсько-правової відповідальності.

Економічні:

- гарантія економічної безпеки та самостійності;
- координація економічної політики;
- реалізація фінансової, цінової, інвестиційної та податкової політики;
- забезпечення рівних умов розвитку для всіх форм власності;
- розробка та здійснення державних програм соціально-економічного, науково-технічного розвитку;
- організація та забезпечення зовнішньоекономічної діяльності;
- забезпечення виконання бюджету (країни, регіону);
- формування грошової політики та регулювання обігу;
- забезпечення якості товарів та послуг, застосування національних та міжнародних стандартів;

Соціальні:

- розробка та здійснення державних програм розвитку соціальної сфери;
- формування та реалізація заходів щодо забезпечення охорони здоров'я та гігієни населення;
- регулювання трудових відносин між найманими робітниками та роботодавцями;
- формування системи соціального захисту та пенсійного забезпечення;
- забезпечення раціонального використання природних ресурсів;
- регулювання відносин в сім'ї, охорона дитинства, материнства, батьківства;
- забезпечення прав корінних народів та соціальних меншин.

Культурно-освітні:

- забезпечення розвитку фундаментальних наук;
- розробка та впровадження державних програм розвитку загальної, технічної, гуманітарної;
- здійснення заходів щодо забезпечення спортивного виховання дітей

та підлітків;

- поширення інформації неполітичної спрямованості;
- створення умов для розвитку мистецтва та культури;
- забезпечення можливостей щодо організації відпочинку та проведення спортивних змагань;
- формування системи підготовки та перепідготовки кадрів, підвищення кваліфікації.

Допоміжні функції державного управління важливі в будь-якій сфері (рис.1.9).



Рис. 1.9. Склад допоміжних функцій управління

Кадрове забезпечення:

- формування служби управління кадрами;
- застосування сучасних методів кадрового менеджменту;
- формування ефективної системи добору та підготовки кадрів;
- оновлення управлінської еліти;
- запобігання рецидивам непрофесіоналізму та некомпетентності при формуванні кадрового потенціалу;
- посилення соціальної та політичної захищеності службовців;
- утвердження нової культури державної служби;
- розробка та впровадження сучасних методів визначення потреби в кадрах;
- запровадження механізмів розвитку персоналу, що забезпечують якісно новий рівень кадрового потенціалу;

Організація служб та процедур:

- визначення ефективної побудови організаційної структури державного органу;
- урахування рівня керованості та факторів ресурсного забезпечення при створенні підрозділів та розмежуванні їх повноважень;
- розробка оптимальних схем делегування повноважень за рівнями

ієрархії;

- розмежування збалансованих повноважень і відповідальності органів влади щодо забезпечення державних та громадських послуг;
- розробка і впровадження сучасних організаційних регламентів та управлінських процедур.

Технічне забезпечення управління:

- визначення потреб щодо технічного забезпечення управління;
- формування сучасної технічної бази здійснення управлінського впливу;

- збереження, обслуговування та ремонт управлінської техніки;
- своєчасне оновлення технічних засобів;
- застосування сучасної технології управління;
- розробка нової технології.

Формування бюджету:

- формування пропозицій щодо доходної та витратної частин бюджету;
- підготовка бюджетних рішень;
- розробка процедур підвищення якості бюджетного процесу;
- регулювання бюджетного процесу.

Юридичне забезпечення:

- прийняття легітимних законодавчих актів;
- забезпечення якості правового регулювання;
- запобігання порушенням вимог законності в роботі органів влади;
- недопущення проявів бюрократизму та корупції в діяльності владних структур;
- правове регулювання відносин між гілками влади;
- здійснення діяльності, пов'язаної із судовими позовами.

Діловодство:

- фіксація управлінських дій, створення документів за встановленими правилами на паперових або магнітних носіях;
- зберігання документації, що стосується основних напрямів і процедур роботи органів державного управління та прийняття рішень;
- регламентування порядку роботи з документами від моменту їх створення (надходження) до відправлення (передачі в архів);
- впровадження комп'ютерних технологій опрацювання документальної інформації відповідно до вимог державних стандартів та відповідних інструкцій;
- дотримання термінів діловодства та зберігання документів;
- організаційно-методичне забезпечення роботи з документами у структурних підрозділах.

Контроль та аудит:

- визначення об'єкта та предмета контролю;
- складання правил та регламентів проведення контролю;
- одержання та співставлення інформації з різних джерел;

- прийняття рішень за підсумками контролю;
- доведення рішень до адресата, а в разі необхідності – до громадських та правоохоронних органів;
- надання допомоги підконтрольним структурам у наведенні порядку;
- сприяння недопущенню помилок в подальшій роботі;
- запровадження аудиту при встановленні реального становища з проблемних питань.

Інформаційне забезпечення та зв'язки з громадськістю:

- формування вертикальної та горизонтальної мережі прийняття та поширення інформації;
- забезпечення релевантності інформації при прийнятті рішень;
- спрощення адміністративних процедур одержання інформації щодо діяльності органу управління;
- забезпечення прозорості у діяльності органу влади;
- створення каналів постійного обміну інформацією з громадськими організаціями та громадянами.

Контрольні запитання та завдання

1. В чому полягає головне завдання управління в суспільстві? Назвіть його складові.
2. Назвіть основні закони управління.
3. Визначте сутність державного управління.
4. Які основні умови здійснення процесу управління?
5. Визначте головні завдання управління суспільством.
6. Які Ви знаєте принципи управління і в чому полягає їх зміст?
7. Які основні функції управління (загальні)?
8. В чому полягає функція планування?
9. В чому полягає функція організації?
10. В чому полягає функція мотивації?
11. Назвіть складові функції контролю.

ТЕМА 2. ЗЕМЕЛЬНА ПОЛІТИКА. КОНЦЕПЦІЇ СУЧАСНОГО УПРАВЛІННЯ ЗЕМЕЛЬНИМИ РЕСУРСАМИ

Характеристика форм державного режиму (рис. 2.1).

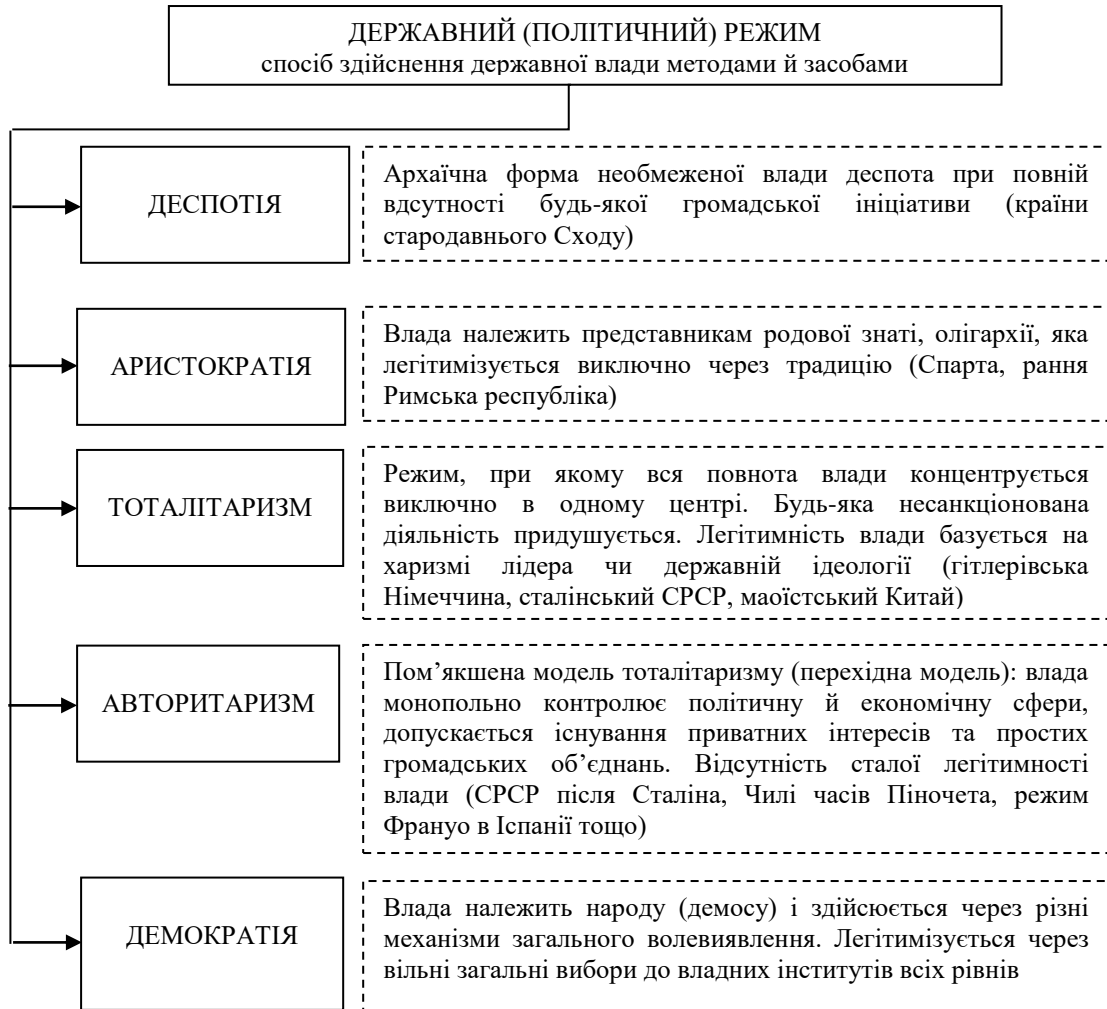


Рис. 2.1. Способи організації державної влади

Україна розвивається як демократична, правова, соціальна держава, що відображається і на побудові системи державного управління. Джерелом влади є народ. Президент, депутати Верховної та місцевих рад обираються шляхом прямих загальних виборів, головним завданням органів влади є служіння народові, якісне виконання управлінських функцій (рис. 2.2).

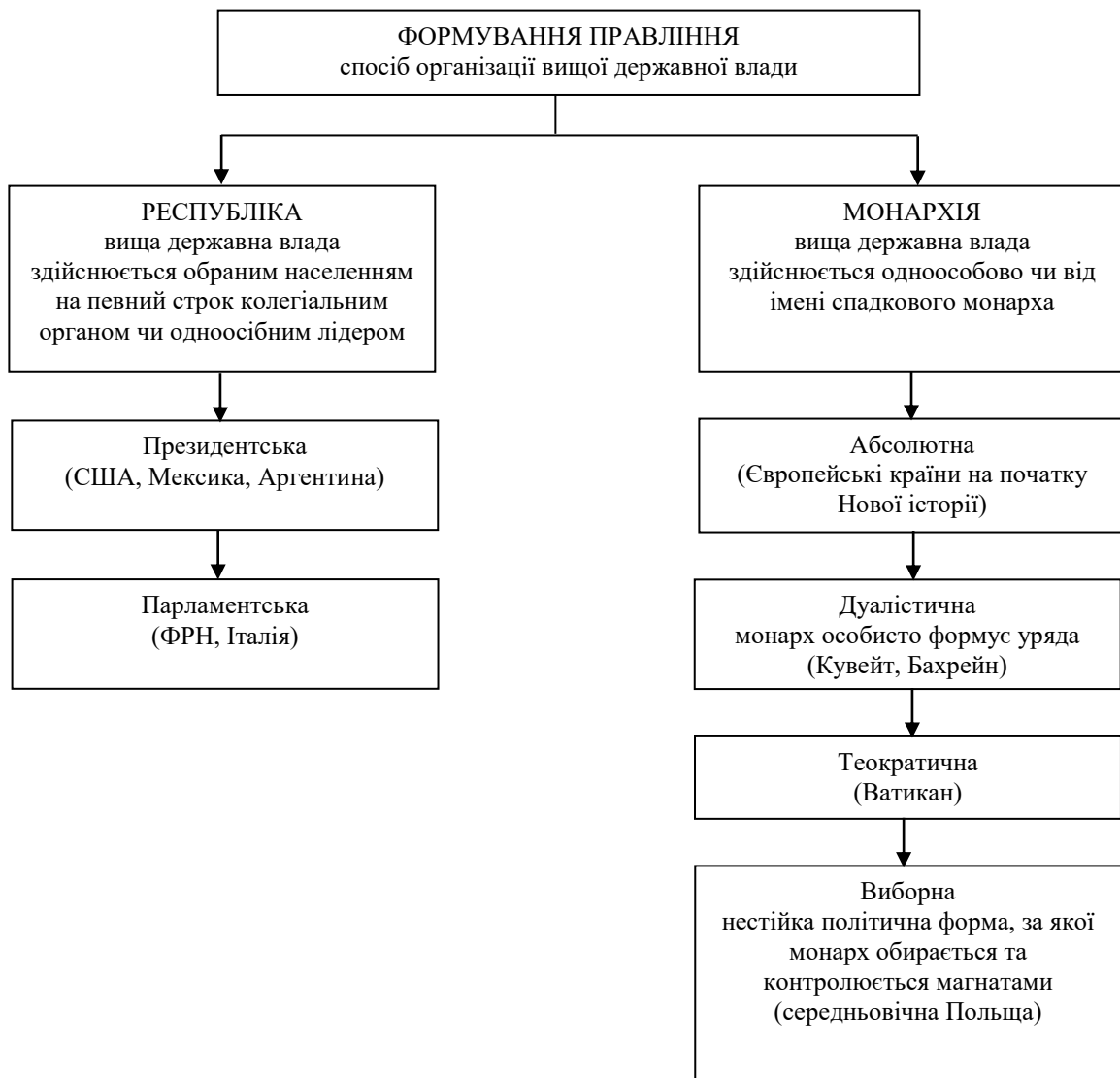


Рис. 2.2. Способи організації вищої державної влади

Ідеї гуманізму, щирої прихильності правлячої верстви принципам демократизму, встановлення і збереження свободи, панування права і закону простежуються ще в міркуваннях передових для свого часу, мислителів-філософів, істориків, письменників і юристів Древньої Греції, Риму, Індії, Китаю та інших країн. Філософські основи теорії правової, демократичної держави створювалися і розвивалися німецьким філософом І. Кантом, який багаторазово вказував на необхідність для держави спиратися на право і строго погоджувати свої дії з законом. Концептуально теорія правової держави (нім. *Rechtstaat*) вперше була обґрунтована німецьким вченим Карлом Велькером, Фрайхер фон Аретіним і Робертом фон Модем на початку XIX ст. Найважливіша особливість правової держави полягає в домінуванні принципу верховенства закону (рис. 2.3).

Жоден державний орган, посадова особа, колектив, державна або громадська організація, жодна людина не звільняється від обов'язку підкорятися закону. Формування та існування правової держави в будь-якій країні припускає встановлення не тільки формального, але і реального

панування закону у всіх сферах життя суспільства, розширення сфери його прямого, безпосереднього впливу на суспільні відносини.

Серед інших особливостей правової держави варто вказати на такі, як повна гарантованість і непорушність в умовах її існування прав і свобод громадян, а також встановлення і підтримка принципу взаємної відповідальності громадянина і держави. Як громадяни несуть відповідальність перед державою, так і державна влада повинна нести відповідальність перед громадянами. Важливою особливістю правової держави є реалізація принципу поділу влади (Рис. 2.4).

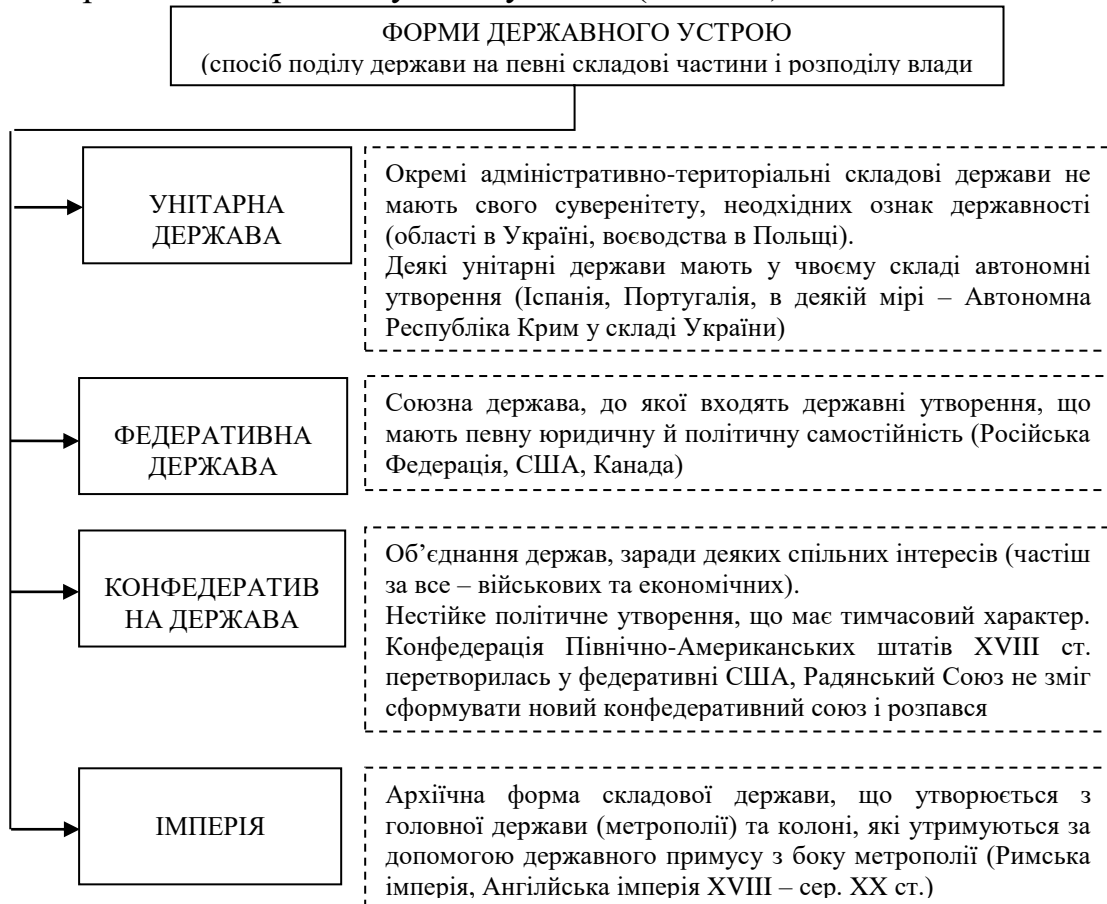


Рис. 2.3. Характеристика форм державного устрою

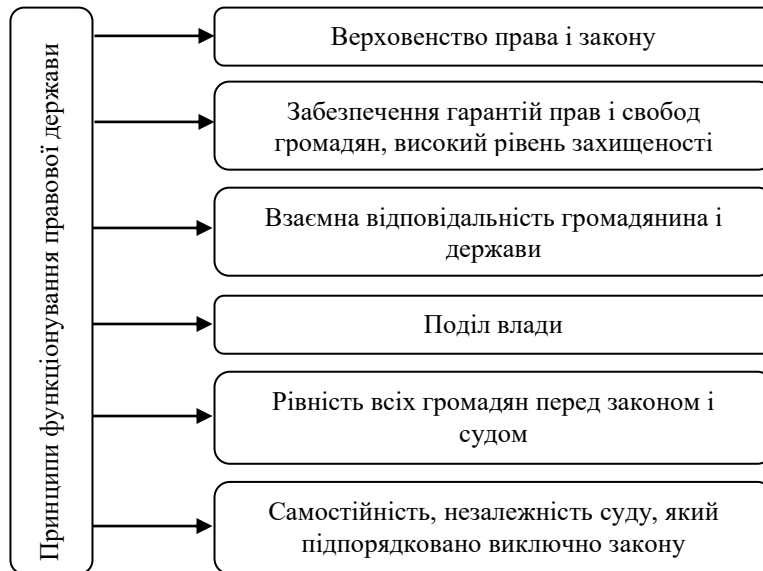


Рис. 2.4. Принципи формування правової держави

Поняття „соціальна держава” (така держава, що здатна впроваджувати визначену політику, незалежно від вимог соціальних класів і груп) вперше застосував німецький соціолог та історик Лоренц фон Штейн, який в 1855 р. видав тритомну працю „Історія соціального руху у Франції з 1789 р. до наших днів”. Сьогодні цей термін є поширеним переважно у німецькомовній науковій літературі. Англomовні дослідники використовують інше поняття – держава загального добробуту (Welfare state, німецький еквівалент – Wohlfahrtsstaat). Вперше це поняття було використано в 1941 р. відомим англійським громадським діячем архієпископом Кентерберійським Вільямом Темплем.

Найчастіше державами загального добробуту в англomовній літературі визначають західні країни, які впроваджують розвинену систему соціальних програм (наприклад, Великобританія, Норвегія чи Швеція або Німеччина). В цьому контексті поняття „добробут” (Welfare) відноситься до урядових програм, які забезпечують грошову, медичну, продовольчу, побутову та інші види допомоги тим громадянам, що її потребують.

Серед багатьох ознак соціальної держави (рис.2.5) слід відокремити наступні:

- наявність ефективної соціально орієнтованої ринкової економіки;
- демократична політична система, розвинуті інститути громадянського суспільства;
- активна соціальна політика держави, яка бере на себе відповідальність за перерозподіл доходів громадян в інтересах всього суспільства.

Можна виділити три провідні типи (моделі) сучасної соціальної держави:

- ліберальна модель надає перевагу забезпеченню рівності соціальних можливостей (США, Великобританія);

- консервативна модель за мету бере досягнення балансу соціальних можливостей та умов (Німеччина, Франція, Італія);

- соціал-демократична модель надає перевагу соціальній рівності перед рівністю соціальних можливостей (Швеція, Норвегія, Данія тощо).

У будь-якій країні існує громадянське суспільство, ступінь розвитку якого також впливає на організацію державного управління. Історично ідея громадянського суспільства зародилася ще на зорі цивілізації в античному світі разом з формуванням таких понять як „громадянство” і „громадянин”. Поняття *civitas* (суспільство) утворилося саме від поняття *civis* (громадянин). Перехід від ідеї до визначеної філософсько-правової концепції громадянського суспільства вперше був зроблений в працях Т. Гоббса „Про громадянина” (1642 р.) і „Левіафан” (1651 р.). Ця концепція розвивалася і поглиблювалася цілою плеядою представників філософської і політичної думки – Дж. Локком, Ж.-Ж. Руссо, І. Кантом, Г. Гегелем, К. Марксом, А. Грамші.

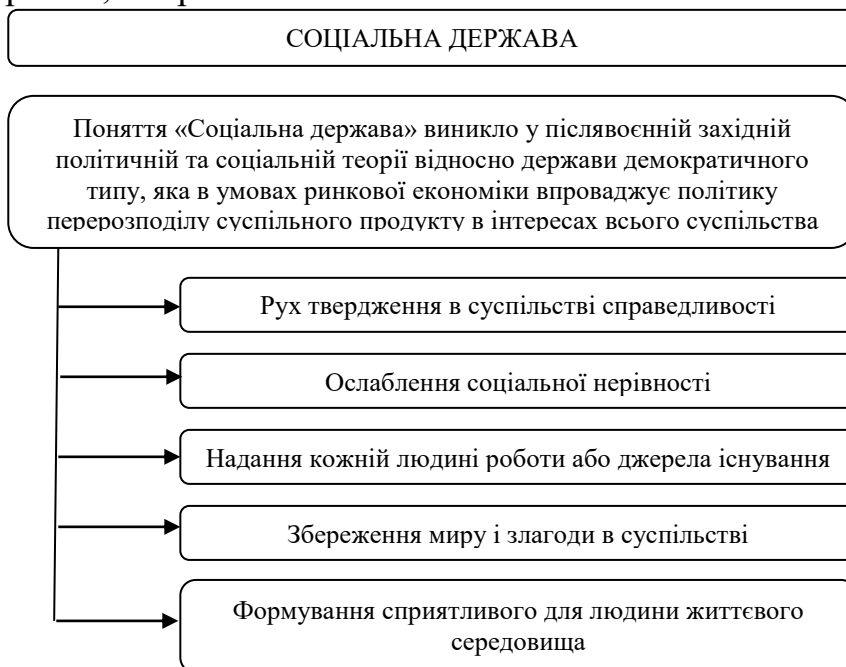


Рис. 2.5. Характеристики соціальної держави

Ж.-Ж. Руссо у своєму трактаті „Про суспільний договір” уперше розділив тотожні для Дж. Локка „the political or civil society” на „political society” і „civil society” – політичне і громадянське суспільство.

В історії Нового часу ідея і концепція громадянського суспільства набули державно-правового втілення в епоху переходу від феодального абсолютизму до конституційно монархічних або республіканських політичних режимів (Англія, Швеція, Данія, Франція). У російській історії зачатки формування громадянського суспільства наштовхувалися на значно більш сильні прояви одержавлення усього і вся. Російська держава практично завжди поглинала і підкоряла собі будь-які громадські ініціативи або структури.

Громадянське суспільство – це структурована сукупність суспільних відносин, що здійснюються безпосередньо громадянами та їх об'єднаннями поза прямим втручанням органів державної влади. Це сфера реалізації приватних інтересів індивідів (у відмінності від сфери публічних інтересів держави).

У структурі громадянського суспільства зазвичай виділяють наступні компоненти: визначення і рівний юридичний захист усіх форм власності; пріоритет фундаментальних прав і свобод людини і громадянина; поділ влади; ідеологічне і політичне різноманіття, багатопартійність; розвиток усіх форм самоврядування, особливо територіального; автономія університетів і професійних співтовариств; свобода віросповідання. Особливе місце в структурі громадянського суспільства займають незалежні від держави засоби масової інформації. Зростаюча значущість інформаційних чинників розвитку громадянського суспільства викликало появу концепції інформаційного суспільства. До переліку інститутів громадянського суспільства належать політичні партії, групи соціального тиску, громадські організації.

Інститути громадянського суспільства визначають, акумулюють та узгоджують суспільні інтереси та потреби, залучають до громадянської діяльності активну частину громадян, готують кадри для діяльності в органах державної влади і місцевого самоврядування, здійснюють тиск на органи влади при прийнятті суспільно важливих рішень. Функціонування розвинутого громадянського суспільства сприяє зміцненню демократії, підвищенню прозорості та відкритості державного управління, реалізації прав і свобод людини і громадянина (рис .2.6).

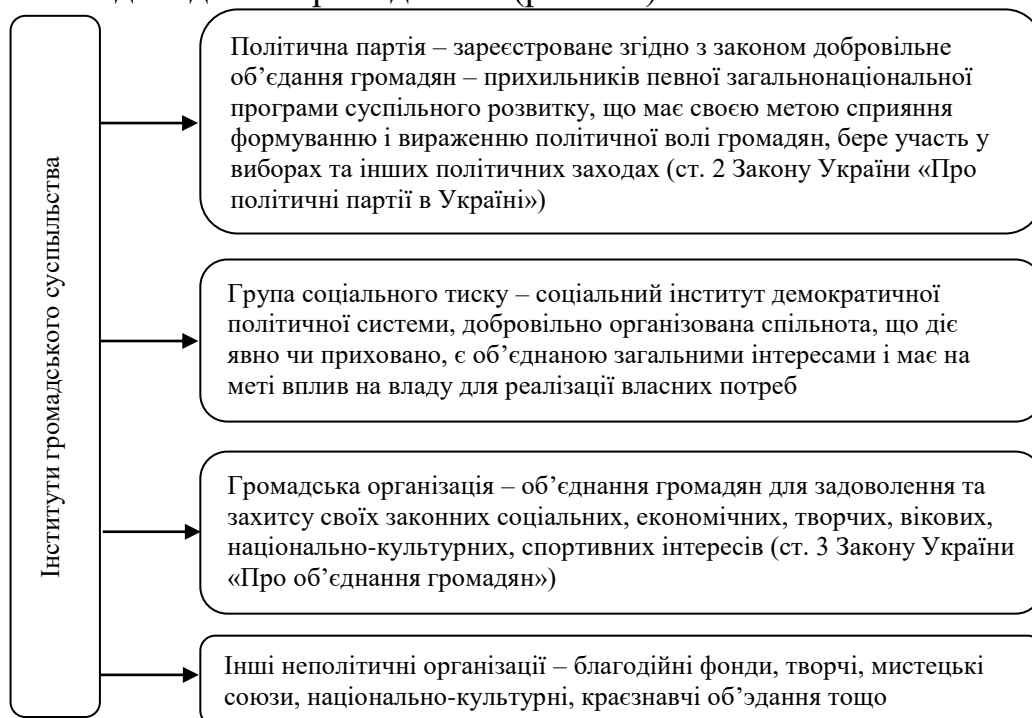


Рис. 2.6. Інститути громадського суспільства

2.1. Внутрішня політика держави. Ознаки неефективного управління. Управлінський аналіз проблем

Сучасна система управління земельними ресурсами носить галузевий характер, вона недостатньо збалансована між міністерствами та відомствами, які формують управління земельними ресурсами відповідно до соціальних, економічних, екологічних і технічних пріоритетів. До 1990 року основну провідну роль в управлінні земельними ресурсами виконувало Головне управління землекористування та землеустрою, Міністерства сільського господарства. Управління землями відповідало вимогам, коли власність на землю була всенародна, і її контролювали державні органи виконавчої влади, особливо сільськогосподарські угіддя (рілля, багаторічні насадження, кормові угіддя) як найважливіші у сільськогосподарській галузі.

З 90-х років ХХ сторіччя в Україні було започатковано земельну реформу, об'єктом якої були всі землі країни. Дещо запізно було створено орган державної виконавчої влади із земельних ресурсів (Держкомзем України), який не тільки здійснював управління всіма земельними ресурсами, а й комплексно вирішував питання організації землекористування, землеустрою та охорони земель всіх категорій та форм власності.

Але створений державою орган земельних ресурсів не формував нової системи управління земельними ресурсами, що відповідала б вимогам перехідної економіки.

Такі дії системи управління земельними ресурсами, як функціонально-галузеве зонування, територіальне планування та впорядкування землекористування, землеустрій, охорона земель, моніторинг та ведення земельного кадастру, Держкомзем України здійснював не в повному обсязі. Держгеокадастр, взагалі збузив роботи, вирішуючи переважно фіскальні інтереси держави, роздержавлення, паювання та технічні заходи: реєстрацію земельних ділянок, оцінку земель, ведення поземельних книг і перерозподіл державних земель.

Останніми роками практично не проводяться землевпорядні роботи із організації території новоутворених агроформувань і фермерських господарств, зі складання планів земельно-господарського устрою в населених пунктах. Роль землеустрою зведена до оформлення рішень, які приймають відповідні ради у зв'язку з перерозділом, переділом землі, посвідчення та реєстрація ділянок власникам та землекористувачам. Державний орган із земельних ресурсів, за браком коштів, не проводить необхідного землеустрою для реалізації земельної політики не використовуючи землеустрій як механізм управління. Землевпорядкування формує наступні функції управління земельними ресурсами:

- земельно-кадастрове забезпечення управління земельним фондом

планово-картографічний матеріал (ГІС бази даних), земельна статистична звітність, проведення ґрунтових, геоботанічних та землевпорядних вишукувань;

- прогнозування і планування використання земельних ресурсів та охорони земель, розроблення державних і регіональних прогнозів і програм, схем (проектів) використання і охорони земельних ресурсів;

- організація раціонального використання і охорони земель в проектах землеустрою.

Із виникненням ринку землі в Україні, земельні ресурси виконують роль земельного капіталу, товару та нерухомості. Залучення земель (прав на земельні ділянки) в узаконені ринкові відносини стимулює ділову й інвестиційну активність, підвищує ефективність використання земельних ресурсів, формує обіг тіньовий та прозорий земель.

У результаті реформування земельних відносин в Україні (1991 – 2001рр.) виникла нова складна система приватних, приватно-орендних, колективних і одноосібних землекористувань, які мають різноманітний правовий статус – власність, постійне користування, оренда тощо. Це ускладнило земельні відносини та використання земель сільськогосподарськими підприємствами, порушило організацію території (сівозміни), привело до посилення процесів деградації сільськогосподарських угідь та знизило родючості ґрунтів.

Держава вирішення завдань і дотримання норм права відповідно до ст. 183 Земельного кодексу України, статті 2 Закону України „Про землеустрій” та ст. 25 Закону України „Про охорону земель”, здійснює землеустрій, як комплекс заходів щодо організації раціонального використання та охорони земель, формування та організації території об’єктів землеустрою, з урахуванням цільового призначення земель, обмежень у використанні та обмежень (обтяжень) правами інших осіб, збереження і підвищення родючості ґрунтів. Найприйнятнішою формою розробки вказаних дій є землеустрій – як основний важіль управління земельними ресурсами конкретної території, сільської (селищної) ради, землекористування та земельної ділянки.

Розробляється землевпорядна документація у формі схем землеустрою та техніко-економічне обґрунтування використання і охорони земель конкретної громади, проекти еколого-економічні та інша земпроектна документація.

Метою „Схеми землеустрою та техніко-економічних обґрунтувань використання й охорони земель” виступає:

- реалізація політики держави щодо наукового перерозподілу земель;
- формування раціональної системи землеволодінь і землекористувань;

- розробка системи заходів щодо збереження і поліпшення природних ландшафтів, територій з особливими природоохоронними, рекреаційними і заповідними режимами;

- відновлення та підвищення родючості ґрунтів, рекультивация порушених земель, захист земель від ерозії, підтоплення, вторинного засолення, заболочування та інших видів деградації;

- консервації деградованих і малопродуктивних земель;
- створення екологічно сталих ландшафтів і агросистем;
- обґрунтована вартісна оцінка природоохоронних заходів.

Зазначені схеми землеустрою вперше розробляли для сільських (селищних) рад Іванівського району Київської області та Добропільського району Донецької області відповідно до Указу Президента України від 3 грудня 1999 р. № 1529 „Про невідкладні заходи щодо прискорення реформування аграрного сектора економіки”, Земельного кодексу України, Законів України „Про охорону земель” та „Про землеустрій”.

2.2. Потреба в земельній політиці

Соціально-економічні зміни в Україні, що відбулися останніми роками, значно вплинули на структуру, характер і тенденції землекористування. Земельна реформа не вирішила поставлених завдань. Відсутність стабільної земельної політики, належної законодавчої бази, ефективного і справедливого державного регулювання, земельне питання є вкрай політизованим, а шляхи переходу землі до ефективних користувачів практично заблоковано. Поточний стан справ потребує рішучого перегляду земельної політики та розробки концепції новітньої національної стратегії у сфері землекористування, в якій роль держави має істотно посилитися. Державні органи влади повинні активно сприяти процесу формування соціально і екологічно орієнтованих регіональних моделей землекористування.

За оцінками фахівців, частка земельних ресурсів у складі продуктивних сил держави становить у середньому понад 40%. Місткість територіального простору України за біокліматичним і землересурсним потенціалом достатня для нормального життя 150 – 160 млн. чоловік (а виробництво харчових продуктів може прогодувати 400 млн. чоловік).

В Україні склався надзвичайно високий рівень освоєння життєвого простору: у господарське використання залучено понад 92% території. 5 млн. га (майже 8%) перебуває у природному стані (болота, озера, ріки, гори). 82% площі земель використовують як основний засіб виробництва у сільському та лісовому господарстві. До сільгоспвиробництва залучено 71,2% території суші. Водночас внутрішньогалузеве використання земельної території в АПК носить екстенсивний характер. Під внутрішньогосподарське будівництво, інші невиробничі потреби зайнято 5 – 7% загальної площі продуктивних земель.

У складі сільськогосподарських угідь – 44,6% орних земель. Основна база землеробства розміщується на чорноземах і ґрунтах чорноземного типу - 70,4% площі орних земель.

В Україні директивним шляхом створено новий земельний лад: ліквідовано державну монополію на землю, здійснено перехід крім державної до приватної колективної та комунальної земельної власності; проведено безкоштовний перерозподіл землі на користь громадян; впроваджено платне землекористування; виконано значні обсяги земельно-кадастрових робіт; створено об'єктивні умови для обігу землі.

У суспільних відносинах «людина-земля» відображено численні проблеми життя суспільства, і для їх комплексного вирішення потрібна тривала і копітка робота щодо забезпечення переходу до багатуокладних платних форм використання землі з різними видами власності (приватної, колективної, комунальної, державної), та використання землі на основі суворих юридичних норм, екологічних критеріїв, правил цивілізованого ринку.

Перед Україною постало складне завдання щодо створення системи землекористування, яка дала б змогу поєднати вільне володіння землею і соціальну справедливу плату за використання землі. Варто брати до уваги, що в більшості країн світу вільного нерегульованого обігу землі ніколи не було і бути не могло.

Ринковий обіг землі в економічно розвинених країнах функціонує тільки в рамках розумної системи контролю в правовій, управлінській та фінансовій площині. Існуючі західні системи землекористування мають і недоліки. Купівля-продаж землі, що базуються на приватній власності, часто унеможливлені або навпаки супроводжуються земельною спекуляцією та присвоєнням належної суспільству ренти. Економічною базою вказаних процесів є те, що з розвитком суспільства «тиск на землю» зростає, внаслідок чого ціни на землю зростають швидше, ніж на інші блага. У Німеччині впродовж 30 років ціни загалом зросли втричі, а ціни на земельні ділянки під забудову – у 16 разів.

Земля надана людству природою, тому є суспільним надбанням. Рівноправність у користуванні землею за умови вільного пересування земельною територією мають стати основним принципом вирішення земельного питання в Україні. Багаторічна практика деяких країн виробила ефективний і справедливий принцип землекористування, згідно з яким земельні ділянки не продають, а тільки передають у користування на основі спадкоємного права. Користувачі ділянок одержують їх безкоштовно за умови щорічної сплати податку.

Земельні ділянки можна вільно успадковувати, передавати, надавати в заставу для забезпечення кредиту. У Швейцарії такі земельні ділянки називають «ділянками права забудови», у Німеччині - «ділянками спадкоємного права забудови». Це право надають на термін від 50 до 99 років, а в середньому на 70 років.

Землекористування на основі щорічної сплати земельного податку відповідає умовам ринкової економіки, ставлячи соціальну складову на перше місце. Податок на землю особливо на місцевому рівні, є постійним

джерелом суспільних витрат на освіту, охорону здоров'я, підтримку інфраструктури селищ, відтворення земельних ресурсів, бо в загальній структурі витрат покриває до 80% потреб громад.

За приватизації підприємств у довільне розпорядження підприємця надається об'єкт його підприємницької діяльності (підприємство, його будівлі, устаткування, технології тощо). Землі передають підприємцю в оренду або інше користування *тільки як просторовий базис*. Підприємець у будь-який час і цілком вільно може закрити підприємство, продати його, демонтувати, але земельна ділянка залишається комунальною власністю.

Світова практика засвідчує, що масовий продаж землі, як правило, супроводжується хвилею спекуляцій і відразу ж поділяє суспільство на тих, хто має переваги, і тих, кого в його правах обмежують. Земельні відносини, що базуються на приватній власності на землю та її купівлі-продажу, загалом не відповідають моделям ринкової економіки, спрямованим на досягнення соціальної рівності.

Вчені наголошують, що приватна власність на землю – це рудимент попередніх епох, від якого більшість країн давно відмовилися і перейшли на поняття «право користування землею».

Земельні відносини, засновані на праві користування землею, сприяють залученню іноземного капіталу, який зацікавлений у вкладанні в будівлі, машини, технології. Досить мати право довгострокового користування земельною ділянкою.

При цьому необхідно постійно враховувати дуже важливу обставину: економіка України – це багатогалузевий організм, що функціонує на стику вертикальної (центр-регіони) і горизонтальної взаємодії. Просторове, етнографічне і ґрунтокліматичне різноманіття України – основа обмежень лібералізму та радикалізму в земельному реформуванні, та головна перешкода для домінування приватної власності на землю.

Світовий досвід показує, що нерегульовані ринкові відносини в чистому вигляді не можуть вирішити регіональних проблем. Інституціональне врегулювання соціально-економічного розвитку, підвладне тільки державному регулюванню і може віддаватися на відкуп ринку

2.3. Процес розвитку земельної політики

Проведення ефективної земельної політики залежить від держави. Існує кілька важливих стратегічних проблем, що потребують невідкладного державного розгляду, враховуючи взаємодію і розвиток суспільства (рис. 2.7).



Рис. 2.7. Схема взаємодії держави і громадянського суспільства

Передусім необхідно протягом короткого проміжку часу переглянути та прийняти новий „Земельний кодекс” – базовий рамковий законодавчий акт, як головний після Конституції та Цивільного кодексу. За наявності прийнятого у 2001 році Земельного кодексу в Україні необхідно створити цілісну систему земельного законодавства. Частина діючих

земельних правових норм застаріли і вичерпали себе, багато з них носять суперечливий характер. Розпорошуються земельні правові норми в інших законодавчих актах (Лісовий кодекс, Містобудівний кодекс, Водний кодекс, закони «Про сільськогосподарську кооперацію», «Про надра»). Активно беруть на себе функції держави в галузі земельних відносин органи місцевого самоврядування.

Спірним питанням за текстом останньої редакції Земельного кодексу є проблема продажу земель, наданих для сільськогосподарського виробництва і ведення селянських (фермерських) господарств. Процес становлення земельного обігу в Україні, особливо ринку земель сільськогосподарського призначення, набув актуальності.

Одним із найважливіших стратегічних завдань держави є виділення у складі земельного фонду країни земель загального призначення, забезпечення управління використанням цих земель і збору відповідних платежів у державний бюджет. У земельному законодавстві необхідно визначити державну власність на землю, без якої не можна забезпечувати оборону й безпеку, захищати свої кордони, розвивати єдину інфраструктуру, транспорт і зв'язок, охороняти природу, а це гарантія економічної спроможності і стійкості держави.

У 1991 – 2001 роках було прийнято закони, у яких формально проголошено державну, приватну і комунальну власність на землю. Роль держави зростає у створенні конкурентного ринкового середовища для підтримки ефективного власника землі, а з іншого – у створенні єдиного правового та інформаційного простору для державного управління земельним фондом України.

На державне управління за наявності різних власників землі покладають регулятивні та координуючі функції. На часі створення в нових умовах інструментарію державного управління земельним фондом країни – державного земельного кадастру, державного контролю за використанням земель, землевпорядкування, оцінки моніторингу земель.

Приймати державні управлінські рішення та реалізовувати права власника на державному, регіональному і місцевому рівнях повинні тільки на основі матеріалів прогнозування і планування землекористувань та землеустрою .

Реформування сільськогосподарського землекористування визначає необхідність продовольчої безпеки у виробництві продовольства. Історично Україна була великим експортером зерна, олії, м'яса, але вказаний експорт свідчив про нашу промислову відсталість, а не прогрес аграрного сектору.

Завдання аграрної реформи в Україні в 90-х роках щодо приватизації землі та реструктуризації КСП після паювання з метою формування ефективного сільськогосподарського виробництва на основі приватної власності на землю та особистої ініціативи сільгоспвиробників виявилось помилкою. Передачу землі у власність здійснено на умовах соціалізації та

розподілу землі між членами сільгосп підприємств шляхом паювання. За даними Державного кадастру 6,2 млн. селян одержали право на земельну частку (пай).

Зміна форм власності та господарювання на землі привели до погіршення використання земель, підвищенню продуктивності землеробства. Понад 5 млн. селян (92,5%) передали земельні частки в оренду; 840 тис використовують земельні ділянки для ведення особистого підсобного (806 тис.) і фермерського господарства (34 тис.).

Українська модель земельних перетворень на селі виходила з принципу соціальної справедливості, а не економічної доцільності. 62 відсотки земельних часток (паїв) одержали пенсіонери.

Аналіз діяльності сільськогосподарських підприємств вказує, що проведена реорганізація і реструктуризація господарств не привела до зростання загальної ефективності виробництва, оскільки не була підкріплена відповідним макроекономічним розвитком, здійснювалася за диспаритету цін (ціни на засоби виробництва зростали вп'ятеро швидше, ніж ціни на продукцію сільського господарства). На умовах правонаступництва працює лише 20 відсотків господарств, які адаптувались до сучасних економічних умов.

Економічна нестабільність у країні, збільшення безробіття, зробили особисті селянські господарства для сільського населення базисом самодостатності. Частка особистих господарств у валовій сільгосппродукції наблизилася до 50 %, у виробництві картоплі перевищила 90, овочів – сягає 80, м'яса – 60, молока – 80 %.

Підтвердилися прогнози економістів, які вважають, що безтоварна форма виробництва значною мірою визначає (і закріплює на майбутнє) низьку ефективність аграрного сектора економіки України.

Одним із ринкових інструментів, орієнтованих на зростання ефективності сільського господарства, є кредит. Системна економічна криза підірвала систему аграрного кредиту, спецрежим оподаткування ПДВ був єдиним джерелом кредитування сільського господарства, але його відмінили. Кооперація в Україні перебуває у зародковому стані.

Для сільського господарства України державна підтримка – актуальна. Суспільству нав'язують ідеї, що для українців проблеми сільського господарства зводились до питання про впровадження приватної власності на землю, а тепер до купівлі-продажу землі.

В Україні немає фактичного попиту на садиби в сільській місцевості, а мільйони гектарів землі вибувають із виробничого використання.

Найцінніша складова сільськогосподарських угідь – орні землі – впродовж останніх двадцяти років (від початку переділу землі) зменшилася на 2,0 млн. га. Продуктивні землі передавалися під забудову, розміщення транспортних комунікацій, промислових підприємств. Моніторинг показує, що в більшості випадків вимоги промисловців щодо виділення додаткових площ були зумовлені, не виробничою потребою, а

виключно комерційними інтересами, пов'язаними з подальшим перепродажем землі або передачею стороннім користувачам в тіньовому форматі. Систему ощадливого використання земель істотно порушено. Аналіз сторонніх землекористувачів вказує, що вони займають на землю підприємств третину земель в існуючому форматі.

Серед причин неефективного сільськогосподарського землекористування варто відзначити низький економічний рівень, слабкість матеріальної бази агропромислового комплексу, відсталість соціальної, транспортної інфраструктури. Порівнюючи продуктивність праці наших і зарубіжних селян, не треба забувати, що у фермерів Заходу комплексно механізовані технологічні процеси у рослинництві і тваринництві, а в Україні – тільки фрагменти процесів. Фондова енергооснащеність сільського працівника в кілька разів нижча, ніж робітника в промисловості. В розвинених країнах світу фермер озброєний у 1,5 – 2 рази краще, ніж робітник промислової фірми. Відсталість інфраструктури стримує темпи і масштаби відтворення в продовольчому комплексі, отже, проблеми далеко не в площині земельних відносин.

Інституціональних умов для повноцінного обігу земель сільськогосподарського призначення на умовах оренди, та вільної купівлі-продажі в Україні не створено. Державний контроль за обігом земель здійснення комплексу заходів з обмеження обігу земель сільгосппризначення, впровадження заборон на продаж сільськогосподарських земель юридичним особам та іноземним громадянам, встановлення строків заборони на перепродаж і зміну цільового призначення ділянки землі після безоплатної приватизації чи викупу, обмеження осіб, що мають право на придбання земельних ділянок сільськогосподарського призначення впровадженням не тільки кваліфікаційних вимог, а і місцем проживання, встановлення максимального розміру ділянок, що можуть перебувати у власності та в користуванні фізичних та юридичних осіб, впровадження прогресивного оподаткування земель сільськогосподарського призначення і санкцій та стимулів щодо підтримки родючості земель, меліорації і культуртехніки – далеко не весь перелік інституціонального розвитку земельних відносин.

Необхідне актуальне проведення державної нормативної грошової оцінки землі та забезпечення переходу на систему земельних платежів, що формуються виходячи з рентної вартості землі.

Аналіз існуючої в Україні системи земельних платежів показує, невідповідальність актуалітетам системи економічного регулювання земельних відносин і управління земельними ресурсами. Земельними платежами охоплено половину земельного фонду, ставки платежів низькі, а кошти від земельних платежів використовують не на цілі земельного розвитку.

Система платежів за землю, крім земельного податку та орендної плати, повинна включати одноразові платежі за зміну цільового

використання сільськогосподарських угідь, та збори від трансакцій із землею.

Перехід на нову систему платежів за землю дасть змогу збільшити щорічні обсяги до 40 – 50 млрд. грн., у тому числі: за землі міст і селищ – до 20 млрд. грн.

Цивілізоване кредитування сільськогосподарських виробників, індивідуального житлового будівництва в сільській місцевості можна забезпечити, створивши *Український національний земельний банк*.

Світовий досвід переконливо засвідчує, що найдієвішим інструментом земельних перетворень є створення інституту спеціалізованих земельних банків. У США ще на початку минулого століття було створено 12 федеральних земельних банків (підзвітних Раді зі сільськогосподарських кредитів). На 2010 р. загальний обсяг позикових коштів у сільському господарстві країни склав майже 260 млрд. доларів. У 1956 р. в США організовано спеціальний Земельний банк, що виплачував субсидії фермерам, які скорочують площі використовуваних земель. Із сільськогосподарського обороту було вилучено понад 23 млн. га землі.

Банківський капітал може стати основним чинником становлення і розвитку обігу земель (переважно у вигляді оренди, скупки державою, громадянами та іпотеки).

Удосконаленню земельних відносин і поживавленню земельного капіталу за нинішнього перехідного стану української економіки можуть сприяти інституціональні заходи щодо формування мережі земельних іпотечних банків за активної участі держави, створення системи законодавчого захисту прав на земельну власність, формування єдиної системи державного земельного кадастру і реєстрації прав на нерухомість.

Вказані фактори становлення і розвитку обігу сільськогосподарських земель у процесі земельної та аграрної реформи в Україні не були задіяні.

Економічний обіг земельних ділянок, як активного капіталу на нинішньому етапі земельних перетворень стає базовим елементом функціонування земельної економіки та економіки країни, коли всі елементи земельного обігу (ринок прав власності, ринок прав оренди, ринок прав на земельні ділянки, іпотечний ринок) працювали в єдиній системі. Обороти землі, як процес перерозподілу земель, їх використання за цільовим призначенням, розміри приватного землеволодіння повинні також перебувати під ефективним контролем та регуляторною політикою держави. Практика останніх років показує, що одномоментні, безсистемні, локальні заходи не можуть принести значного економічного успіху. Важливого значення для України набуває розробка і прийняття довгострокової (до 2050 року) Програми розвитку земельних відносин.

Землі державної власності України не розмежовані на землі загальнодержавного значення і землі територіальних суб'єктів, сировинні та природні монополії. Підприємці фактично користуються державними і комунальними землями і привласнюють земельну ренту, що

є загальнонародним надбанням.

За оцінками економістів, із України за кордон щороку вилучають понад 50 млрд. доларів, причому переважна частина коштів припадає на ресурсні (рентовикористовуючі) галузі, пов'язані і з землею. Такі втрати стали можливими через помилки приватизації, пов'язані з передачею ренти, що належить державі, землекористувачам і надрокористувачам і посередникам за корупційними схемами.

Реалізація заходів дасть змогу ефективно використовувати величезний земельно-ресурсний потенціал України, обрати правильний напрям у вирішенні складних проблем глобального масштабу: екологічної, продовольчої, сировинної, просторової.

Контрольні запитання та завдання

1. Який головний уповноважений орган державної виконавчої влади в сфері земельних відносин?
2. Які головні проблеми розвитку земельних відносин в Україні?
3. Які функції управління земельними ресурсами формують землевпорядкування?
4. Які ви знаєте політичні режими?
5. Назвіть форми правління?
6. Які принципи функціонування правової держави?
7. Які характеристики соціальної держави?
8. Які Ви знаєте інститути громадянського суспільства?
9. Яка потреба в земельній політиці в Україні?

ТЕМА 3. ЗАКОНОДАВЧІ ТА НОРМАТИВНО-МЕТОДИЧНІ ОСНОВИ УПРАВЛІННЯ ЗЕМЕЛЬНИМИ РЕСУРСАМИ

3.1. Конституційна основа управління земельними ресурсами

Стратегічною правовою базою управління земельними ресурсами є сучасна Конституція України, прийнята Верховною Радою 28 червня 1996 року. В головному документі нашої держави зазначено, що земля є національним багатством і перебуває під особливою охороною держави. Право власності на землю, яке набувається і реалізується громадянами, юридичними особами та державою відповідно до Основного Закону (ст. 14, 41), гарантується державою.

Конституція України, з огляду на надзвичайну важливість землі у всіх сферах життєдіяльності народу, відокремлює землю від інших об'єктів нерухомості, передбачає принципи її особливої охорони і визнає три форми права власності на землю: приватну, державну та комунальну.

У ст. 13 Конституції України наголошено, що від імені українського народу права власника здійснюють органи державної влади та органи місцевого самоврядування в межах, визначених Конституцією. Кожний громадянин, згідно з Конституцією України, норми якої є нормами прямої дії, має право на землю. Але, користуючись землею, він не має права заподіяти шкоду самій землі, іншій людині, суспільству. Крім цього, Конституція визначає правові норми регулювання відносин власності на землю: всі суб'єкти права власності на землю є рівними перед законом (ст. 14); закріплює основні принципи використання землі громадянами, юридичними особами (ст. 13, 41); визначає основні засади державного регулювання відносин власності на землю, користувань земельними ділянками, охорони земель (ст. 13, 14, 92).

Тому процес управління земельними ресурсами повинен впливати зі Конституції України. Прийняття будь-яких управлінських рішень поза межами Конституції є нелегітимним.

Згідно і з ст. 8 Конституції України закони та інші нормативно-правові акти необхідно приймати тільки з урахуванням Основного Закону і вони мають відповідати йому.

Конституція України є стратегічною основою подальшого розвитку і вдосконалення законодавчого забезпечення управління земельними ресурсами. При цьому земельні відносини, їхній правовий, економічний і організаційний механізм, наукове визначення ефективності його дії мають стати в сучасних умовах визначальними у системі виробничих відносин, а також набути законодавчих форм, адже земля дійсно є основним національним багатством України, яке перебуває під особливою охороною держави (рис. 3.1).

Рівні управління	Нормативно-правові форми
------------------	--------------------------

Вищий	Конституція України Закони України Укази Президента України Постанови та розпорядження Кабінету Міністрів України
Центральний	Галузеві (міністерські) та міжгалузеві правові акти
Місцевий	Розпорядження місцевих органів виконавчої влади (накази) та органів місцевого самоврядування
Внутрішньо-організаційний	Локальні нормативно-правові акти

Рис. 3.1. Рівні управління земельними ресурсами

3.2. Земельний кодекс, як законодавча основа управління земельними ресурсами

Зміна земельних відносин в Україні, в основу яких покладено форму власності на землю, ще не вирішує питання ефективного використання й охорони земельних ресурсів, спрямованих на запобігання необґрунтованому вилученню земель сільськогосподарського призначення, захист їх від шкідливого антропогенного впливу, відтворення і підвищення родючості ґрунтів, підвищення продуктивності земель лісового фонду, забезпечення особливого охоронного режиму використання земель природоохоронного, оздоровчого, рекреаційного та історико-культурного призначення.

Одним із основних законодавчих актів України, які регламентують раціональне використання й охорону земель, рівноправний розвиток усіх форм власності на землю і господарювання, збереження та відтворення родючості ґрунтів, поліпшення природного середовища, охорону прав громадян, підприємств, установ і організацій на землю, є Земельний кодекс України. Кодекс передбачає сукупність норм і правил використання та охорони земель, адекватних вимогам ефективного управління земельними ресурсами. До його основи покладено конституційні норми щодо забезпечення права на землю громадян, юридичних осіб, територіальних громад і держави з метою раціонального використання й охорони земель в інтересах нинішнього і майбутніх поколінь; рівність суб'єктів права власності перед законом. У Кодексі розвиваються концептуальні норми Конституції України:

- земля є основним національним багатством, що перебуває під особливою охороною держави (ст. 14);

- забезпечення екологічної безпеки і підтримання екологічної рівноваги на території України є обов'язком держави (ст. 16);

- примусове відчуження об'єктів права приватної власності може бути застосоване лише як виняток з мотивів суспільної необхідності за

умови повного відшкодування їх вартості. Використання власності не може завдавати шкоди правам, свободам та гідності громадян, інтересам суспільства, погіршувати екологічну ситуацію і природні якості землі (ст. 41).

Земельний кодекс складається з 10 розділів, (37 глав і 212 статей). У ньому сформульовані завдання і принципи земельного законодавства, визначаються відносини між органами державної влади, органами місцевого самоврядування, фізичними та юридичними особами з питань власності на землю.

Кодекс встановлює повноваження органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування у галузі управління земельними ресурсами, виходячи з розмежування земель державної й комунальної власності. З метою вдосконалення управління земельними ресурсами Земельний кодекс передбачає дев'ять категорій земель за цільовим призначенням (ст. 18 – 21). Землі запасу не виділяються в окрему категорію, як це було за Кодексом 1992 р., а можуть перебувати в запасі у всіх категоріях земель державної й комунальної власності (ст. 19, 83, 84).

У Кодексі вирішуються проблеми власності на землю. Громадяни та юридичні особи України, територіальні громади і держава можуть стати власниками землі відповідно до закону (ст. 81 – 84). Іноземні громадяни та особи без громадянства можуть набувати права власності на ділянки несільськогосподарського призначення в межах населених пунктів, а також на земельні ділянки несільськогосподарського призначення поза 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 (ст. 81, 82).

Переважаючим засобом набуття права власності на землю громадянами та юридичними особами є придбання за цивільно-правовими угодами (купівля-продаж, дарування, міна та ін.).

Громадяни можуть отримати у приватну власність безоплатно земельні ділянки і з земель державної та комунальної власності (ст. 25, 22, 81, 82, 118, 121).

Право власності на земельні ділянки територіальні громади і держава можуть набувати у випадках примусового відчуження земельних ділянок у власників з мотивів суспільної необхідності, за цивільно-правовими угодами, у разі прийняття спадщини (ст. 83, 84).

Особам, які мали у власності земельні ділянки до 15 травня 1992 року (з дня набуття чинності Земельним кодексом України), земельні ділянки не повертають (ст. 78). Обмежується право постійного користування земельними ділянками. Лише державні підприємства, установи та організації мають це право і на його підставі можуть отримати ділянки із земель державної або комунальної власності (ст. 92).

Земельний кодекс передбачає набуття права на земельну ділянку за давністю користування (ст. 119) тим громадянам, які добросовісно, відкрито і безперервно користувалися земельною ділянкою протягом 15 років, але не мають документів, які б засвідчували їхнє право на цю земельну ділянку.

Кодекс передбачає обмежене платне або безоплатне користування чужою земельною ділянкою на підставі права земельного сервітуту. Подано види земельного сервітуту, порядок встановлення та припинення дії сервітуту (ст. 98 – 102), а в статтях 103 – 109 сформульовано правовідносини власників і користувачів сусідніх земельних ділянок. Питанням обмеження прав на землю присвячені статті 110 – 115. Вичерпно регламентуються підстави припинення права на землю, в тому числі примусове припинення права на земельну ділянку (ст. 140 – 148). Передбачено захист прав громадян та юридичних осіб. Органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування без рішення суду не мають права втручатись у здійснення власником повноважень щодо володіння, користування і розпорядження належною йому земельною ділянкою (ст. 152 – 155).

У Кодексі визначено механізм продажу земельних ділянок, проведення земельних торгів (аукціонів), закладено норми щодо регулювання ринку землі, що дає змогу уникнути стихійних процесів у землекористуванні.

Встановлено інститут формування іпотеки, земельних платежів, у тому числі земельного податку та орендної плати.

Важливе місце в Кодексі відведено проблемі охорони земель (ст. 162 – 172). Тут детально розкрито завдання, зміст і порядок охорони земель, розкрито питання використання техногенно забруднених земель, консервації деградованих і малопродуктивних угідь та рекультивації порушених земель. Однією з важливих статей у галузі охорони земель та відтворення родючості ґрунту є стаття 156, яка регламентує стандартизацію і нормування землекористування.

Земельний кодекс передбачає особливий режим використання земель природно-заповідного фонду та земель іншого природоохоронного призначення (земельні ділянки водно-болотних угідь, ділянки, в межах яких є природні об'єкти, що мають особливу наукову цінність тощо) (ст. 43 – 46), земель оздоровчого призначення (ст. 48 – 49), земель рекреаційного (ст. 52) та історико-культурного призначення (ст. 54).

Земельний кодекс уміщує розділ з питань управління в галузі використання й охорони земель, в якому визначено правові механізми управління земельними ресурсами в умовах відносин ринкового типу.

До механізмів управління в галузі використання й охорони земель належать землевпорядкування (ст. 181 – 186), моніторинг земель (ст. 191, 192) і державний земельний кадастр (ст. 193 – 204); економічне стимулювання раціонального використання й охорони земель (ст. 205);

платність за використання землі (ст. 206).

Важливе місце в системі управління земельними ресурсами відведено відшкодуванню втрат сільськогосподарського та лісогосподарського виробництва, відшкодуванню збитків власникам землі та землекористувачам (ст. 207 – 209). Встановлено правовий режим земель сільськогосподарських підприємств, установ і організацій різних форм власності: державних і комунальних підприємств, особистих селянських і фермерських господарств, приватних підприємств і громадян (ст. 24, 25, 27, 31 – 37). Визначено правовий режим використання земельних ділянок з меліоративними системами (ст. 26), розвинуто положення щодо правового регулювання земель промисловості, транспорту, зв'язку, енергетики, оборони та земель іншого призначення.

Земельний Кодекс вміщує статті 210 – 212, які передбачають відповідальність за порушення земельного законодавства.

Земельний кодекс – це основний законодавчий акт у системі управління земельними ресурсами. Кожна його стаття важлива складова системи управління земельними ресурсами.

Управління земельними ресурсами за Кодексом дає змогу ефективно використовувати потужний в Україні земельно-ресурсний потенціал, забезпечує широкий розвиток приватного землекористування, гарантування права на землю юридичних і фізичних осіб, вирішення проблеми обігу земельних ділянок, активний розвиток орендних земельних відносин, розвиток агроформувань ринкового типу.

3.3. Стандарти, норми, правила, регламенти, методичні рекомендації, інструкції, як інструментарій управління земельними ресурсами

Серед інституціональних інструментів управління земельними ресурсами важливе місце займають державні стандарти, норми і правила. Розглянемо це на прикладі формування системи державних стандартів сталого землекористування.

Стале землекористування – це спосіб використання земель, що забезпечує потреби нинішнього покоління без завдання шкоди майбутнім поколінням забезпечувати власні потреби. Тлумачення використано в матеріалах конференції «Ріо-92», а також у наступних рішеннях, щодо сталого розвитку.

Дотримання принципів сталого землекористування неможливе без постійного відстеження процесів перетворення існуючої системи в майбутню. Для контролю у землекористуванні потрібна велика кількість показників, які складають основу моніторингу земель і використання технологій, що за умови їхнього поєднання з економічними показниками і аналізу протягом років, являються основою для об'єктивної оцінки стану земель і розробки заходів наближення його до сталого функціонування.

Що створює дієву систему управління існуючим землекористуванням, визначивши етапи на шляху до сталої фази, сформувавши інформаційну систему необхідних управлінських рішень (коригувальних, підтримувальних, радикальних тощо).

«Класифікатор нормативних документів ДК 004 – 2003» [4] відносить стандарти, що стосуються землекористування, до класу 13 «Довкілля. Захист довкілля та здоров'я людини. Безпека», підклас 080, що відповідає міжнародному класифікатору ІСЗ.

Наприклад, для підкласу 13.080 «Якість ґрунту. Ґрунтознавство» класифікатор ДК 004-2003 передбачає такі групи:

- 13.080.01. Якість ґрунту та ґрунтознавство взагалі, у тому числі забруднення, ерозія, виродження тощо;
- 13.080.05 Відбір проб;
- 13.080.10 Хімічні характеристики ґрунтів;
- 13.080.20 Фізичні властивості ґрунтів;
- 13.080.30 Біологічні властивості ґрунтів;
- 13.080.40 Гідрологічні властивості ґрунтів;
- 13.080.99 Інші стандарти стосовно якості ґрунту, у тому числі сільськогосподарські аспекти стосовно ґрунтів.

Розроблено такі групи як: сертифікація земель (порядок оцінки і сертифікації земель сільськогосподарського призначення, загальні положення; порядок визначення вартості та оцінки ділянок і угідь; порядок проведення і підготовки сертифікації ділянок і угідь), рекультивация земель, агрохімічні властивості ґрунтів, охорона ґрунтів, моніторинг ґрунтів, паспортизація ґрунтів і стале землекористування.

В Україні створення національного комплексу стандартів у галузі сталого землекористування та охорони ґрунтів ведеться. Державні та галузеві стандарти розробляли переважно на сільськогосподарську продукцію. На національному рівні переважають міждержавні та галузеві стандарти колишнього СРСР.

Системним аналізом чинні нормативні документи (НД) розподілено на чотири групи, а саме:

- втратили актуальність, практично не застосовуються. НД застаріли та не відповідають чинному в країні законодавству, підлягають скасуванню;

- придатні для застосування без змін і доповнень, необхідно продовжити строк дії;

- потребують значних змін і доповнень, підлягають заміні заново розробленими ДСТУ або СОУ;

- не мають національних та міжнародних аналогів, необхідне розроблення ДСТУ або СОУ. Сучасний рівень науки вимагає розроблення нових ДСТУ або СОУ, гармонізованих з міжнародними та європейськими стандартами, які сприятимуть розвитку земельних відносин.

Соціальний ефект від реалізації стандартів – це зростання

інтелектуального потенціалу нації, здійснення поліпшення охорони здоров'я населення за рахунок поліпшення управління та якості земель.

Для розробки стандартів формують:

- концепцію системи стандартизації та нормування сталого землекористування;
- програму комплексної стандартизації у галузі, гармонізованої відповідно до міжнародної системи стандартизації;
- аналіз існуючої нормативної бази з доведенням результатів до зацікавлених міністерств і відомств.
- систему стандартизації та нормування в галузі сталого землекористування з підготовкою проектів основного нормативного документа ДСТУ «Система стандартів зі сталого землекористування та ДСТУ „Система стандартів з управління землекористуванням”.

У стандартизації застосовують терміни та визначення.

Екологічне нормування – діяльність з метою встановлення екологічних норм.

Система екологічного нормування – сукупність структурних елементів та різних видів інституціональної підтримки (нормативно-правової, методичної, інформаційної), що забезпечують створення та ефективне використання екологічних норм.

Природоохоронні норми – це комплекс нормативів, регламентів, правил і вимог (санітарно-гігієнічних, екологічних, рибогосподарських, лісгосподарських тощо), спрямованих на формування екологічної безпеки, охорони навколишнього природного середовища та раціонального використання природних ресурсів.

Екологічна норма – 1) обов'язкові межі екосистем та їх компонентів; 2) обмеження рівнів впливу господарської та іншої діяльності, що спрямовані на регулювання питань раціонального природокористування і охорони навколишнього природного середовища (екологічні нормативи, регламенти, правила, вимоги).

Екологічні нормативи – це науково обґрунтовані критерії максимально допустимих змін природних властивостей об'єктів нормування та максимально допустимого рівня впливу на навколишнє природне середовище господарської та іншої діяльності.

Екологічні регламенти – кількісні та якісні обмеження діяльності людей, які спрямовані на дотримання діючих екологічних нормативів.

Екологічні правила – порядок здійснення різних видів діяльності, встановлений з метою дотримання діючих екологічних нормативів та екологічних регламентів.

Екологічні вимоги – комплекс положень, умов, виконання яких є необхідним для дотримання екологічних нормативів.

Система екологічних норм – сукупність взаємопов'язаних екологічних нормативів, регламентів, правил і вимог, що встановлюють взаємопогоджені вимоги до об'єктів екологічного нормування на підставі

загальної мети.

Норматив екологічної безпеки – це науково обґрунтовані критерії безпеки та (або) нешкідливості для людини та інших живих організмів факторів навколишнього природного середовища.

Екологічний норматив якості об'єктів навколишнього природного середовища (атмосферне повітря, ґрунти, води та ін.) – це науково обґрунтовані критерії (загальнофізичні, біологічні, хімічні, радіаційні) екологічного благополуччя екосистем.

Екологічний норматив антропогенного навантаження – це науково обґрунтовані критерії гранично допустимого впливу антропогенних факторів, який не змінює якості навколишнього природного середовища, або змінює його у допустимих межах та гарантує екологічну безпеку для людини й інших живих організмів.

Екологічне благополуччя екосистеми – оптимальні умови існування екосистеми, які забезпечують стабільність її структурних та функціональних характеристик.

Ресурсогосподарські нормативи – обґрунтовані критерії раціонального природокористування, спрямовані на досягнення максимального соціально-економічного ефекту господарської діяльності за дотримання екологічних нормативів охорони природних ресурсів.

Нормативна база раціонального використання земельних ресурсів має бути побудована за ієрархічним принципом та охоплювати три блоки:

- еколого-технічні та еколого-технологічні норми;
- природоохоронні норми;
- еколого-економічні та соціально-екологічні норми.

Еколого-технічні та еколого-технологічні норми – обмеження на використання техніки, технологій та матеріалів у різних галузях господарства, наприклад, регламентація з екологічних позицій технології виробництва певного виду продукції, регламентація технології очищення стічних вод тощо.

Еколого-економічні та соціально-екологічні норми – це нормативи, правила, вимоги до управління у галузі управління використання та охорони земель, спрямовані на екологізацію природокористування.

Комплекс природоохоронних норм у землекористуванні може бути розподілений на три групи:

- 1) нормативи і правила екологічної безпеки,
- 2) екологічні норми (ЕН),
- 3) ресурсогосподарські нормативи і правила.

Нормативи екологічної безпеки охоплюють: гранично допустимі концентрації (ГДК) шкідливих речовин в атмосферному повітрі, поверхневих та підземних водах, ґрунтах, біооб'єктах тощо, гранично допустимі рівні (ГДР) акустичного, електромагнітного, іонізуючого та іншого шкідливого фізичного та біологічного впливів; розраховані на основі ГДК гранично допустимі відхилення (ГДВ) її тимчасово погоджені

викиди (ТПВ) забруднювальних речовин в атмосферне повітря, гранично допустимі скидання (ГДС) та тимчасово погоджені скидання (ТПС) забруднювальних речовин у водні об'єкти. Прикладом указаних нормативів можуть бути: нормативи екологічної безпеки атмосферного повітря, нормативи екологічної безпеки водокористування та ін.

До екологічних норм належать екологічні нормативи якості екосистем різних рангів; екологічні нормативи та правила охорони природних ресурсів, екологічні нормативи антропогенного навантаження.

До групи ресурсогосподарських нормативів та правил входять: нормативи використання природних ресурсів (враховуючи простір), нормативи споживання природних ресурсів як сировини виробничого призначення, питомі нормативи утворення відходів (на одиницю продукції, технологічного обладнання, використаного ресурсу та ін.), нормативи використання вторинних ресурсів; нормативи утилізації відходів виробництва та ін. До групи ресурсогосподарських нормативів належать, наприклад, нормативи граничного утворення забруднювальних речовин, які викидаються в атмосферне повітря за експлуатації технологічного та іншого обладнання, споруд та об'єктів; галузеві технологічні нормативи утворення речовин, що скидаються у водні об'єкти, тобто нормативи гранично допустимих концентрацій речовин у стічних водах, які утворюються в процесі виробництва одного виду продукції за використання однієї й тієї самої сировини.

Нормативи використання природних ресурсів можуть бути розподілені на дві великі групи: регіональні поресурсні нормативи та галузеві по ресурсні нормативи.

Регіональні поресурсні нормативи раціонального природокористування мають визначити максимально допустимі значення споживання тих або інших природних ресурсів у природно зумовлених межах природно-територіальних комплексів (ПТК) без загрози спричинити безповоротні зміни у навколишньому природному середовищі.

Галузеві поресурсні нормативи обмежують вплив на довкілля через нормування кількості ресурсів, які витрачають, та кількості відходів виробництва; газоподібних, рідких, твердих – на одиницю продукції, що виробляють, одиницю використаної енергії тощо. Прикладом регіональних поресурсних нормативів можуть бути нормативи водоспоживання для зрошення сільськогосподарських культур у різних природних зонах, у галузевих – поточні технологічні нормативи використання води (для існуючого рівня технології) та перспективні технологічні нормативи використання води (з урахуванням досягнень на рівні передових світових технологій).

Екологічні норми якісного стану екосистем передбачають:

- нормативи збереження видового та ландшафтного різноманіття;
- нормативи забезпечення стійкості загального екологічного балансу;

- гранично допустимі зміни структурно-функціональних показників екосистем, нормативи збереження генофонду;
- вимоги до збереження унікальних природних об'єктів, ландшафтів, природно-територіальних комплексів;
- правила відновлення якісного стану екосистем та ін.

Отже, стандартизацію і нормування, визначені Законами України „Про землеустрій”, „Про охорону земель” та іншими, *проводять* з метою встановлення комплексу обов'язкових норм, правил та вимог з організації раціонального використання і охорони земель, забезпечення екологічної безпеки землекористування. Вони виступають обов'язковою ланкою в механізмах управління земельними ресурсами.

В залежності від компетенції органу управління визначаються і форми застосування норм права (рис. 3.2).

Форми застосування норм права	
Договір	Регулює проведення спільних робіт з визначенням прав і обов'язків
Угода	Формує спільні позитивні умови для певних видів діяльності
Контракт	Визначає права та обов'язки сторін щодо забезпечення послугами та містить права і обов'язки сторін
Оферта	Конкретизує пропозиції особі або держустанові підписати угоду на певних умовах
Акцепт	Фіксує прийняття умов в оферті
Положення	Встановлює набір правил і інструкцій, які регламентують діяльність

Рис. 3.2. Форми застосування норм права (двосторонні)

3.4. Законодавство про державну службу, антикорупційне законодавство та спеціальне законодавство

В останній час Верховна Рада України прийняла ряд законів, які адаптують законодавство України до європейських норм і правил, особливо в сфері державної служби.

Особливу увагу приділено Закону України „Про державну службу”, який впорядковує правові відносини в сфері державної служби, визначає соціальний статус державного службовця та захищає його («про ДС»).

Створений центральний орган виконавчої влади, що формує і реалізує державну політику у цій сфері – „Головдержслужба”.

Ст. 8 ЗУ „Про ДС” визначає службові обов'язки, передбачені також положеннями про структурні підрозділи та в посадових інструкціях.

Закон визначає призначення на посади і порядок звільнення державних службовців.

Державний службовець не має права бути членом партії, якщо він

займає посади категорії окремих рангів „А” зупиняючи членство, не має права страйкувати і агітувати.

Закон України „Про очищення влади”, визначив люстраційні форми, щодо службовців, які діяли в розріз суспільним інтересам порушуючи закон.

На державну службу, лише за результатами конкурсу, крім того на категорію „В” – освіта бакалавра, або молодшого бакалавра, за умови складання Присяги державного службовця.

Існує 9 рангів службовців: „А” – 1, 2, 3; „Б” – 3, 4, 5, 6; „В” – 6, 7, 8, 9 ранг.

Черговий ранг присвоюється кожні 3 роки.

Заробітна плата державного службовця складається:

- посадовий оклад;
- надбавки за вислугу років (3% за 1 рік, до 50%);
- надбавки за ранг державного службовця;
- виплати за додаткове навантаження (50%, посадового окладу);
- виплата за додаткове навантаження в особливих умовах (за рахунок економії фонду оплати праці);
- премії (30% окладу).

Прогоул це – відсутність на робочому місці більше 3-х годин.

Граничний строк перебування на державній службі вік 65 років.

Ст. 92 закону визначає діяльність осіб, що працюють в Патронатній службі, в якій подано перелік посад патронатної служби і умов проходження та зв'язок з державною службою.

В Україні з метою протидії корупції, запобігання і недопущення вказаного явища прийнято закон „Про запобігання корупції”.

В законі передбачено створення Національного антикорупційного бюро України (НАБ) та національного агентства з питань запобігання корупції (НА).

Уповноважені особи Національного агентства, складають протоколи на правопорушників в сфері корупції, які обов'язкові для розгляду в 5-ти денний термін.

В законі визначено обов'язковість антикорупційних програм, в органах влади, заборона займатись держслужбовцям підприємницькою діяльністю, протягом року з дня звільнення не працювати на підприємствах, які діяли в сфері діяльності держслужбовця.

Особи, які претендують на вступ на службу, щорічно при проходженні служби, при припиненні служби, та наступного року після припинення служби подають декларацію про доходи.

В законі виписані умови відкриття рахунків в банках (10 днів), необхідно повідомляти Національне Агентство, коли сума перевищує 50 мінімальних заробітних плат (10 днів).

Проводиться експертиза чинних нормативно-правових актів, на предмет наявності корупційних факторів.

Законом виписано, що таке неправомірна вигода, а що та дарунок.

В цілому, Закон України „Про запобігання корупції” один із головних правових документів, що повинен сформувати нову етику поведінки всіх суб’єктів правовідносин.

До спеціального законодавства відносяться Закони України:

- „Про Кабінет Міністрів України”;
- „Про центральні органи виконавчої влади”;
- „Про адміністративні послуги”;
- „Про місцеві державні адміністрації”;
- „Про звернення громадян”;
- „Про доступ до публічної інформації”;
- „Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні”;
- Бюджетний Кодекс України;
- Податковий Кодекс України.

Вищим органом в системі органів виконавчої влади є Кабінет Міністрів України. Колегіальний орган, посади членів кабінету є політичними.

Центральні органи виконавчої влади, складають Міністерства України та інші центральні органи (служби, агентства, інспекції).

В Міністерствах можуть утворюватися колегії, як консультативно-радний орган.

Міністерства видають нормативно-правові акти у вигляді наказів.

Спеціальний статус мають Антимонопольний комітет та Державна податкова адміністрація України.

Реформована в „Держгеокадастр” земельна служба, діє в рамках міністерства, надаючи адміністративні послуги.

Спеціальне законодавство регулює діяльність публічних (державних) інститутів, включаючи оподаткування. Визначаючи об’єкт податку – який вказує на те, що оподатковується (земля, дохід...) – і формує податкову базу.

Суб’єкти оподаткування – це особи, на яких покладено обов’язки сплачувати, утримувати та перераховувати податки до бюджету.

Джерела податку – це майно, або дохід.

Одиниці оподаткування – формує масштаб вимірювання, адже фізичний вимір точніше відображає об’єкт (площа земельної ділянки в га, або м²), коли оцінюється земельна ділянка, то вимір буде грошовий.

Контрольні запитання та завдання

1. Які статті Конституції відносяться до земельних відносин?
2. Назвіть рівні управління земельними ресурсами.
3. Яка структура Земельного Кодексу України?
4. Назвіть статті, які регламентують безоплатну приватизацію земельних ділянок.
5. Які статті Кодексу регулюють охорону земель? В чому вона полягає?

6. Які статті Кодексу і яким чином визначають відшкодування втрат сільсько- і лісогосподарського виробництва?
7. Дайте визначення сталого землекористування.
8. Що таке система екологічного нормування?
9. Що регулює закон «Про державну службу»?
10. Назвіть основні інститути спеціального законодавства?

ТЕМА 4. МЕХАНІЗМИ І ФУНКЦІЇ УПРАВЛІННЯ ЗЕМЕЛЬНИМИ РЕСУРСАМИ. ФОРМИ І МЕТОДИ УПРАВЛІННЯ

4.1. Основні підходи до формування управління земельними ресурсами за кордоном

У правовій доктрині зарубіжних країн склалося кілька інституціональних моделей державного регулювання земельних відносин.

Перша модель пов'язана із країнами Західної Європи, де функціонують розвинені ринки земель та відпрацьовані конкретні важелі державної регуляторної земельної політики.

Англія. Земля в об'єднаному королівстві формально належить королівській сім'ї, але права на володіння вільно продаються.

Система земельного ринку опирається на державну систему реєстрації та сертифікації земельних ділянок.

Цільове призначення по землі довільне, - дозволи надає муніципальна планова комісія,

Якщо комісія не надає дозвіл, скаргу розглядає держсекретар навколишнього середовища, або в судовому розгляді.

Спеціальні державні установи, - Лендреджистерни, - вносять в державні сертифікати відповідні зміни, як щодо власників, так і умови використання. Сертифікати земельні виконують роль поземельних книг.

Законодавство не дозволяє продавати землю іноземцям.

Німеччина. Державне управління земельними ресурсами Німеччини більш жорстке.

Законодавство забороняє подрібнення селянських (фермерських) господарств і окремих ділянок при зміні власника.

Здійснюється державний контроль за операціями пов'язаними з відчуженням, купівлею і продажем ділянок.

Законодавство віддає перевагу інтересам орендаря.

Переважне право купівлі сільгоспземель надається фермерам і місцевим селянам, що унеможливорює продаж сільгоспземель особам, які не займаються фермерською і сільською працею.

Операції купівлі-продажу ділянок укладаються тільки з дозволу державних органів влади і з врахуванням суспільних інтересів.

Після викупу орендар має право перепродажі не раніше ніж через 20 років.

В Італії, після реформи, мораторій на продаж безоплатно отриманих земель діяв 30 років.

Друга юридична модель, - закріплена в законодавстві Східної Європи приватної власності на землю, шлях або паювання – Угорщина, або продаж Держагенством – Польща.

Третя юридична модель – сформована в Китаї, де легалізовано

роздачу землі селянам, з включенням механізмів кредитування, фінансування та оподаткування сільгоспвиробників.

Четверта юридична модель – закріплена в країнах Латинської Америки з 1961 року, політикою земельних реформ, заміною системи латифундій справедливою системою.

П'ята юридична модель – регулювання земельних відносин, як еталон, що існує в США. У США діють повною мірою обмеження приватної власності в інтересах суспільства:

- принцип допустимості обмежень власності в інтересах „загального блага”;

- принцип справедливої компенсації власнику матеріальних втрат;

- принцип законності у встановленні обмежень та інші.

Наприклад. Механізм державного регулювання у США включає такі інструменти:

- subdivision control – правила розподілу земельних ділянок;

- building codes – будівельний кодекс;

- private covenants – використання землі по договорах з приватними особами;

- zoning – зонування землекористування.

За останні півтора сторіччя на території України було проведено п'ять реформ земельних відносин. Земельні реформи різняться між собою строками, цілями, методами здійснення та досягнутими результатами (табл. 4.1).

Таблиця 4.1

Земельні реформи за останні півтора сторіччя на території України

Початок реформ, рік	Основні цілі	Методи і строки проведення	Основні результати
1861	Вивільнення селян від кріпосної залежності з правом викупу надільної землі. Общинна або подвірна форма землекористування. Зміни форм розселення, перенесення селянських садиб в місця, визначені поміщиком.	Еволюційні, 45 років	Збереження політичного і економічного панування поміщиків над селянами. Розвиток орендного землекористування. Розорення більшості дворянських землеволодінь, поява капіталістичних землеробів.

			Повільний перехід землі в руки селян. Розорення маси селян
1906	Злам земельної общини і напівкріпосних порядків. Розвиток сільського господарства капіталістичним шляхом. Укріплення надільних общинних земель в приватну власність. Виділення хуторів і відрубів.	Еволюційні, 11 років	Зміна форми землекористування і розселення. Перетворення землі в товар. Продаж частини земель поміщицьких маєтків через поземельні банки. Розвиток земельної оренди.
1917	Експропріація державою земель, які знаходились у приватній власності. Націоналізація земель. Безплатне надання конфіскованих земель селянам. Заборона купівлі-продажу і оренди землі.	Революційні, 12 років	Зрівняльне землекористування. Розвиток кооперації на селі. Організація на частині земель, поряд з одноосібними господарствами, держгоспів, комун, товариств спільного обробітку землі.
1929	Суцільне усуспільнення селянських земельних наділів, створення на їх основі колгоспів. Обмеження індивідуального землекористування селян розмірами нормованих підсобних ділянок. Примусова ліквідація хутірського землекористування і розселення.	Революційні, 31 рік	Монополія держави на землю. Уніфікація виробничо-організаційних форм землекористування. Подавлення особистого інтересу в ефективному використанні землі. Виникнення масштабних екологічних

карти								
Інституція, відповідальна за:								
- реєстрацію земель	Кадастр	Поземельна книга (Grundbuch-amter)	Агенція територій (Agenzia del Territorio)	Inskrivningssystemet	Земельний реєстр	Чеський офіс геодезії, картографії та кадастру	Valstybes Imone Registru Centras	Управління геодезії, картографії та кадастру
- кадастрове картування	Кадастр	Земельно кадастрова книга (Kataster-amter)	Кадастр (Cadastre)	Офіс картографія (Lantmateriet)	Немає			
Специфічні проблеми	Немає	Немає	Немає	Немає	Немає	Відсутні власники. Відсутні границі	Відсутні власники. Відсутні границі	Відсутні власники.

В Угорщині останніми роками створено Державний земельний фонд, який викупує земельні ділянки у громадян, що одержали їх у держави в результаті роздержавлення земель (паї) і не мають змоги на них працювати та сільськогосподарські угіддя в заставі. При викупі заставлених земель земельний фонд уточнює їх оцінку, що може збільшувати або зменшувати суми кредитів. В окремих країнах Європи діють переважні права на землю (табл. 4.3).

У Чехії діюче законодавство передбачає створення вільного земельного ринку, але відсутність методичної основи оцінки землі, стримує формування необхідної законодавчої бази.

Таблиця 4.3

Переважні права на землю, що є чинними в окремих країнах – ЄС

Країна	Переважне право та порядок успадкування	Переважне право під час продажу земельної ділянки	
		Для консолідації ферм та земель	Держава/ муніципалітет
Франція	Так, для того спадкоємця, хто бажає продовжувати	Так, для орендаря, причому велику роль відіграє організація	Так

	фермерську діяльність	SAFER	
Німеччина	Так, для того спадкоємця, хто бажає продовжувати фермерську діяльність	Так, для сусідніх фермерів за договірною ціною	Так
Італія	Так, для того спадкоємця, хто бажає продовжувати фермерську діяльність	Так, для сусідніх фермерів	Так, зокрема для територій з особливою цінністю (історичною, рекреаційною та ін.)
Швеція	Ні	Існує можливість внесення в договір оренди положення про надання орендарю	Переважно право купівлі
Англія	Ні	Ні	Ні
Чеська Республіка	Відомості відсутні	Так	Так
Литва	Так, для того	Так	Так
Словаччина	Ні	Так, для співвласників	Ні

Цільове використання земель сільськогосподарського призначення регулюється державою або регіональними владами в країнах Європи (табл. 4.4).

Таблиця 4.4

Правові умови та загальна практика щодо переведення сільськогосподарських земель в категорію земель несільськогосподарського використання

Країна	Офіційна класифікація земель згідно з їх використанням	Використання землі регулюється та контролюється	Юридичні положення та загальна практика відносно переведення сільськогосподарських земель в категорію земель несільськогосподарського призначення
Франція	Так	Так	Регіональні органи влади приймають „План розвитку територій” (Plans Locaux

			d'Urbanisme) на певний період часу. В рамках цього плану для кожної земельної ділянки встановлюється тип її використання. Землевласнику дуже важко змінити тип її використання. Землевласнику дуже важко змінити тип використання його землі, якщо це не відповідає встановленому плану.
Німеччина	Так	Так	Подібно ситуації у Франції
Італія	Так	Так	Подібно ситуації у Франції, але існує можливість законодавче спростити обмеження на зміну цільового призначення землі (такі закони приймалися у 1985, 1994 та 2003 роках)
Швеція	Так	Так	Використання землі регулюється державою лише в деяких особливих (специфічних) зонах. Конверсія земель до переважного несільськогосподарського використання потребує дозволу адміністрації. На більшості території можна вільно переводити землі до категорії лісів.
Англія	Так	Так	В кожному районі існує спеціальний орган з планування використання земель, який здійснює загальний менеджмент розвитку територій. Для зміни використання землі має бути отриманий дозвіл. Тому, якщо землі класифіковано як землі під охороною або особливо цінні сільськогосподарські землі, то землевласнику дуже важко буде перевести свої сільськогосподарські землі до іншої категорії.
Чеська Республіка	Так	Так	Існує спеціальний закон про охорону земель, який визначає за яких умов можна перевести с/г землі до іншої категорії. Якщо землі відповідно бонітуванню віднесені до вищої категорії, то змінити їх використання значно важче. Якщо землевласник змінює використання сільськогосподарської землі, до нього застосовуються санкції (штраф). Але розмір цього штрафу настільки невеликий,

			що це не зупиняє землевласників. Взагалі перевести с/г землі до іншого використання не дуже важко.
Литва	Так	Так	Існують реальні юридичні обмеження альтернативного використання сільськогосподарських земель. В той же час, внаслідок високої корумпованості чиновників практика переведу сільськогосподарських земель до іншого використання вельми поширена.
Словаччина	Так	Так	Законом про охорону земель встановлено 4 якісні категорії сільськогосподарських земель. Використання земель найвищої категорії не може бути змінено. Землі трьох інших категорій не знаходяться під захистом та їх використання може бути змінено відносно просто.

Показовою в системі державного регулювання є оцінка земель в країнах ЄС, в тому числі для цілей оподаткування (табл. 4.5).

Таблиця 4.5

Оцінка землі в окремих країнах ЄС

Країни	Оцінка землі		Інституція, відповідальна за проведення оцінки
	На основі продуктивності земель	На ринковій основі	
1	2	3	4
Франція	- кадастрова оцінка (Valeur locative cadastrale); - не пов'язана з ринковими цінами та значно нижча за них (не було значного оновлення з 60-х років); - використовується з ціллю оподаткування;	- так; ціни продажу земельних ділянок реєструється на систематичній основі;	- кадастрова оцінка – Міністерство фінансів; - ринкова оцінка – кадастр та нотаріуси;
Німеччина	- стандартна	- так;	- ринкова оцінка –

	<p>вартість при проведенні (Einheitswert), основою для якої є дані інвентаризаційної оцінки (Buchwert);</p> <ul style="list-style-type: none"> - не пов'язана з ринковими цінами та значно нижча за них (не було значного оновлення з 60-х років); - використовується з ціллю оподаткування; 	<ul style="list-style-type: none"> - реєструються ціни продажу земельних ділянок; 	<p>Аграрний офіс (Amt für Landwirtschaft) та регіональні комітети експертів;</p> <ul style="list-style-type: none"> - адміністративна оцінка (лише для Східної Німеччини) – щорічно розраховується та оприлюднюється Міністерством фінансів;
Італія	<ul style="list-style-type: none"> - кадастрова оцінка; - не пов'язана з ринковими цінами та значно нижча за них; - використовується з ціллю оподаткування; 	так;	<ul style="list-style-type: none"> - кадастрова оцінка – ISTAT (Італійський національний інститут статистики); - ринкова оцінка – INEA (Національний інститут аграрної економіки);
Швеція	не проводиться;	<ul style="list-style-type: none"> - так; - інформація про земельні трансакції реєструється на систематичній основі; 	<ul style="list-style-type: none"> - реєстр земель (Inskrivningsmyndigheten);
Англія	не проводиться;	<ul style="list-style-type: none"> - ціни продажу землі систематично Реєструються (але оприлюднюються із затримкою); 	<p>Агенція з оцінки. Оцінка землі може бути необхідною в разі прийняття рішення про її примусовий продаж або в зв'язку з необхідністю оцінки іншої</p>

			нерухомості. Цю функцію виконують державні службовці – регіональні оцінювачі;
Чеська Республіка	- адміністративна ціна розраховується згідно схеми бонітування з використанням формул оцінки продуктивності; - зазвичай нижча ринкових цін; - використовується з ціллю оподаткування;	- ще нема, але поступово розвивається;	Адміністративні ціни розраховуються та оприлюднюються Міністерством фінансів щорічно;

4.2 Функції управління земельними ресурсами

Термін „функція” (лат. *fanctio* – виконання, здійснення) означає обов’язок, коло діяльності, призначення, роль.

Функції управління – це відносно відокремлені напрями управлінської діяльності, які дають змогу здійснити певний вплив на об’єкт управління з метою вирішення поставленого завдання.

Загальні функції управління подані на рис. 4.1.

До основних функцій управління земельними ресурсами належать:

Законодавче та нормативно-методичне забезпечення;

Вивчення і картографування земельних ресурсів;

Землевпорядкування;

Ведення державного земельного кадастру;

Державний контроль за використанням та охороною земель;

Науково-організаційні засади формування системи управління земельними ресурсами;

Моніторинг земель;

Економічне регулювання раціонального землекористування;

Вирішення земельних спорів;

Експертиза землевпорядної документації;

Стандартизація і нормування в галузі охорони земель та відтворення родючості ґрунту;

Розвиток інфраструктури ринку землі;

Інноваційно-інвестиційна діяльність;

Розвиток державної системи підготовки, перепідготовки і

підвищення кваліфікації фахівців для роботи в системі державних земельних органів;

Маркетингова діяльність;

Встановлення права земельного сервітуту;

Набуття і реалізація права на землю;

Забезпечення гарантії прав на землю;

Встановлення обмеження прав на землю;

Відповідальність за порушення чинного законодавства.

Планування	Організація	Мотивація	Контроль
<ul style="list-style-type: none"> - збір інформації; - комплексна оцінка; - з'ясування суперечностей проблем; - тенденції розвитку; - пріоритети; - моделювання плинності процесів; - вибір цілей; - складання прогнозів; - корекція цілей; - стратегічне планування; - аналіз небезпек; - додаткові можливості; - критерії оцінки варіантів; - розробка проекту, плану; - узгодження проекту, плану; - виконання, реалізація, оцінка. 	<ul style="list-style-type: none"> - напрями діяльності; - поєднання централізації і децентралізації; - розподіл повноважень; - упорядкування структури управління; - доведення планів до виконання; - координація; - організаційний механізм; - концентрація ресурсів; - регулювання процесу; - комунікаційні потоки; - подолання опору змінам; - моніторинг процесу. 	<ul style="list-style-type: none"> - поєднання інтересів; - визначення потреб; - моніторинг потреб; - мотиваційні регулятори; - мотиваційні системи; - принцип справедливості; - винагороди; - соціально-психологічна мотивація; - публічність результатів; - умови розкриття творчого потенціалу. 	<ul style="list-style-type: none"> - розподіл контрольних функцій; - відомчий контроль; - стандарти і критерії контролю; - форми контролю; - спрямованість контрольних заходів; - орієнтація на кінцевий результат.

Рис. 4.1. Основні функції управління

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

Кожне рішення або дія, спрямовані на використання й охорону землі, мають ґрунтуватися на законах і підзаконних актах, нормативно-методичних розробках тощо. В умовах ринкової економіки, на відміну від умов командно-адміністративної системи, в системі управління земельними ресурсами повинно витримуватися 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 самого питання приймали різні управлінські рішення залежно від відомчої приналежності того або іншого підприємства, організації, установи, часто заперечуючи одне одного. Невпорядкованість законодавчих актів перешкоджала реалізації рішень, прийнятих на верхніх щаблях органів виконавчої влади.

Функція *вивчення і картографування земель* слугує науково-практичною основою для землевпорядкування, ведення державного земельного кадастру тощо.

Картографування земель повинно задовольняти такі основні вимоги:

- охоплювати всі характеристики, необхідні для прийняття управлінських рішень у галузі землекористування, і подати його точний кількісний та якісний опис;
- мати високий ступінь достовірності.

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

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 розробляють на загальнодержавному і регіональному рівнях.

Детальніший прогноз використання земель на перспективу розглядається у *схемі використання й 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 й практичному освоєнні конкретної ділянки на землях усіх категорій.

Державний земельний кадастр як функція управління земельними ресурсами встановлює процедуру визнання факту виникнення або припинення права власності і права користування земельними ділянками, вміщує сукупність відомостей і документів про місце розташування та правовий режим цих ділянок, їх оцінку, класифікацію земель, кількісну та якісну характеристику, розподіл серед власників землі та землекористувачів.

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 й охорони земель, своєчасному виявленні таких порушень і вжитті відповідних заходів щодо їх усунення, забезпеченні дотримання власниками землі та землекористувачами стандартів і нормативів у сфері використання й охорони земель, запобіганні 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.

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

Вирішення земельних спорів спрямоване на досягнення загальної мети управління ринковим землекористуванням – забезпечення найефективнішого використання земельних ресурсів в інтересах усієї країни.

Фахівці Держкомзему України, Держкомзему Автономної Республіки Крим, обласних, Київського та Севастопольського міських управлінь земельних ресурсів, а у разі необхідності – вчених та спеціалістів інших державних органів, наукових та проектних установ проводять **державну землепорядну експертизу** проектів, основним завданням якої є:

- перевірка відповідності проектної документації вимогам чинного

законодавства України, встановленим стандартам, нормам і правилам;

- підвищення якості проектної документації;
- провадження передових методів проектування на основі досягнень науково-технічного прогресу;
- підготовка об'єктивних та обґрунтованих висновків державної земельпорядної експертизи.

Правові, організаційні й фінансові основи здійснення державної експертизи земельпорядної документації та порядок її проведення визначає Закон України „Про державну експертизу земельпорядної документації” від 17 червня 2004 року № 1808-IV, Земельний кодекс України та інші законодавчі та нормативні документи.

Мета **функції стандартизації й нормування в галузі охорони земель та відтворення родючості ґрунтів** – забезпечення екологічної й санітарно-гігієнічної безпеки громадян прийняттям 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 встановлюють 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), її завдання – забезпечення гармонійного функціонування всієї системи управління земельними ресурсами, що дасть змогу створити умови для раціонального використання та охорони земель.

Управління земельними ресурсами не можна розглядати поза такою функцією, 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 за відповідних інвестиційних та інноваційних програм.

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

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 й трудової активності кадрів.

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 попитом). Тому за розробки конкретного інвестиційного проекту або проекту продажу земельних ділянок важливе значення має вивчення очікуваного попиту на землю або нерухомість.

Для вивчення попиту на земельні ділянки вже недостатньо лише інтуїції й навіть таланту – потрібні професійні знання маркетингу.

Прогнози очікуваного попиту вимагають спеціальної інформації й методичних підходів, тому їх потрібно доручати спеціалістам у галузі маркетингу.

Така функція управління земельними ресурсами, як *встановлення права земельного сервітуту*, тобто права власника або користувача земельної ділянки на обмежене платне або коштовне користування чужою земельною ділянкою, широко застосовують у землекористуванні. Власники або користувачі земельних ділянок можуть вимагати встановлення таких земельних сервітутів:

- право проходження або 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 природної водойми, розташованої на сусідній земельній ділянці, та право проходження до природної водойми;
- право поїти свою худобу 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 і 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 через:

- 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 установленого 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 вигляду нерухомого майна;
- умову дотримання природоохоронних вимог або виконання визначених робіт тощо.

Функція відповідальності за порушення чинного законодавства передбачає управлінські рішення, спрямовані на притягнення до цивільної, адміністративної або 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 територій тощо.

Реалізацію у практичну площину цих функцій здійснюють спеціально підготовлені для цього земельні менеджери, керівники відповідних організацій, підприємств і установ.

4.3. Форми, методи управління і механізми державного регулювання обігу та ринку земель

Вітчизняні науковці досі не виробили загальної концепції розвитку і державного регулювання ринку земель в Україні.

Більшість вчених розглядають ринок землі, широке поняття, в основу якого покладено юридичне визнання землі капіталом і можливість здійснення фізичними і юридичними особами земельних операцій.

Ринок землі – сукупність юридично-правових і економічних відносин, що виникають між суб'єктами такого ринку в процесі обігу земельних ділянок, оренди, обміну, купівлі-продажу, застави, дарування, успадкування, також інститути та організації, що забезпечують, формують і обмежують свободу обігу земель.

Ринок земель – це економічна категорія, яка визначає функціонування землі, як товару в системі грошових відносин.

Державне регулювання ринку земель – встановлює „правила гри” на земельному ринку.

Але норм і законів, тобто інституцій замало, необхідна наявність інститутів, а саме: кадастру земельних ділянок, оцінки земель, реєстрів земель і нерухомості, інформаційне поле, реєстрація угод з землею, оцінники, земельні аукціони, судова система і т.д.

Основою земельного оподаткування виступає НГ (кадастрова) оцінка.

Основою проведення ринкових трансакцій (операцій) з земельними ділянками – виступає експертна грошова земельна оцінка.

Законодавство, що визначає ринковий обіг земель с/г призначення обмежується мораторієм товарних пайових масивів. Формують повноцінний обіг приватні присадибні ділянки, ОСГ, садівництва і дачного будівництва.

Товарні площі охоплені орендними відносинами та продажем прав.

Держава інституціонально сформувала системи державного регулювання земельних відносин (рис. 4.2) та визначила відповідні механізми (рис. 4.3).



Рис. 4.2. Загальна схема державних інститутів регулювання земельних відносин, включаючи ринок земель

Механізми державного регулювання земельних відносин					
Організаційно-правовий	Організаційно-адміністративний	Організаційно-економічний	Організаційно-координаційний	Організаційно-методичний	Організаційно-інформаційний
Інструменти державного регулювання земельних відносин					
<p>1. Розроблення та удосконалення законодавчої бази;</p> <p>2. Розроблення та удосконалення підзаконних актів;</p> <p>3. Розроблення та прийняття концепцій, стратегій, державних цільових програм;</p> <p>4. Підготовка та внесення пропозицій щодо формування державної політики у сфері регулювання земельних відносин, використання,</p>	<p>1. Контроль діяльності державних органів земельних ресурсів та за використанням й охороною земель;</p> <p>2. Розпорядження землями державної власності;</p> <p>3. Реалізація державної політики щодо використання та охорони земель;</p> <p>4. Організація ведення державного земельного кадастру;</p> <p>5. Здійснення землеустрою;</p> <p>6. Організація моніторингу земель;</p>	<p>1. Встановлення ставок земельного податку, орендної плати за використання землі;</p> <p>2. Викуп земельних ділянок для суспільних потреб;</p> <p>3. Фінансування цільових програм;</p> <p>4. Надання інвестиційних, податкових та інших пільг, надання дотацій, компенсацій, цільових інновацій та субсидій, пільгове кредитування, надання цільових</p>	<p>1. Координація проведення земельної реформи;</p> <p>2. Координація діяльності державних органів земельних ресурсів;</p> <p>3. Координація роботи з відновлення продуктивної цінності земель;</p> <p>4. Координація здійснення землеустрою.</p>	<p>1. Підготовка рекомендацій щодо поліпшення екологічного стану земель і підвищення родючості ґрунтів згідно з даними їх агрохімічної паспортизації;</p> <p>2. Розроблення методології оцінки земель;</p> <p>3. Науковий супровід;</p> <p>4. Обґрунтування раціональної системи землеробства.</p>	<p>1. Формування національного, регіональних та місцевих банків даних про стан земель і ґрунтів;</p> <p>2. Формування автоматизованої системи ведення державного земельного кадастру України та системи реєстрації земельних ділянок, нерухомого майна та прав на них, для забезпечення інформацією про землю;</p> <p>3. Узагальнення практики застосування</p>

<p>відтворення, охорони та проведення моніторингу земель, ведення державного земельного кадастру, здійснення землеустрою, установлення меж області, району, міста, району в місті, села і селища та проведення земельної реформи</p>	<p>7. Здійснення державної екологічної експертизи землекористування.</p>	<p>кредитів; 5. Здійснення продажу земельних ділянок, на яких розташовані об'єкти, які підлягають приватизації.</p>			<p>законодавства з питань земельних відносин.</p>
--	--	---	--	--	---

Рис. 4.3. Механізми державного регулювання земельних відносин

Конкретно органи управління земельними ресурсами здійснюють безпосередньо конкретні дії: здійснюючи управління діяльністю за слідкуючими формами (рис. 4.4).

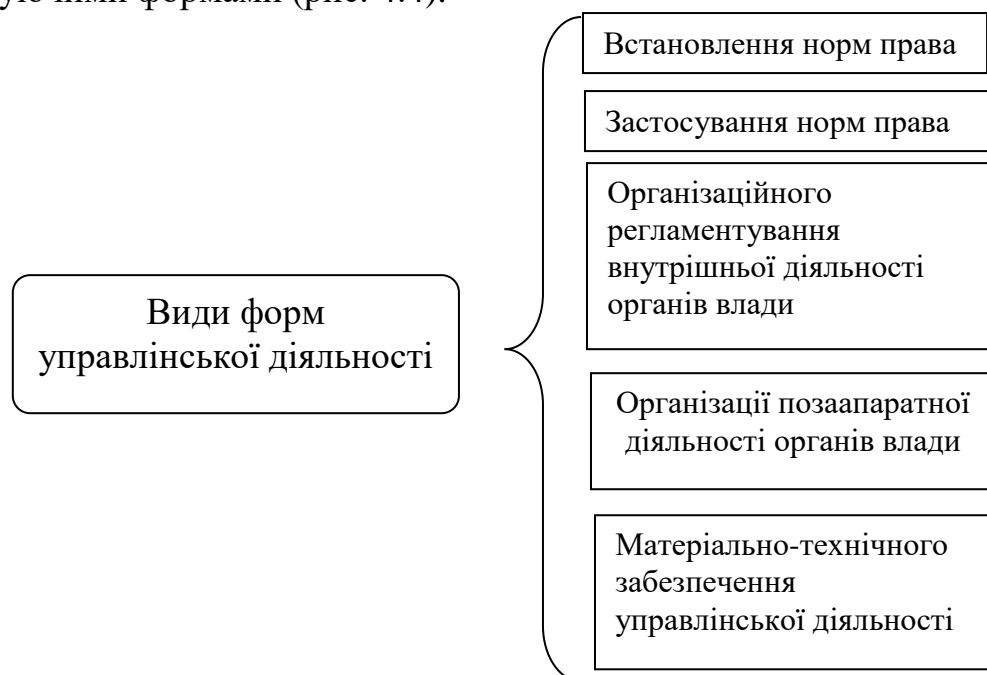


Рис. 4.4. Види форм управлінської діяльності

Нормативно-правові форми управлінської діяльності пов'язані з виданням актів, які встановлюють норми права та в сукупності створюють законодавчо-правову базу регулювання процесів функціонування та розвитку суб'єкту та об'єкту державного управління – закони, укази, постанови, розпорядження, рішення, положення, інструкції, правила, порядок, вони містять правові норми (правила поведінки), розраховані на невизначене заздалегідь, широке коло осіб (підприємств, установ, організацій), на невизначений термін часу та невизначені наперед умови

Форми застосування норм права, відповідно до компетенції органу управління (рис. 4.5). До їх складу належать форми здійснення юридично значущих дій: видача документів, складання актів, протоколів, укладання цивільно-правових договорів, подання обов'язкових звітів, застосування засобів безпосереднього примусу, участь органів управління як позивачів чи відповідачів у судах, запровадження економічних санкцій, заходів адміністративного примусу до порушників юридичних заборон галузевого та відомчого характеру тощо.

Форми організаційного регламентування внутрішньої роботи апарату та налагодження взаємодії з керованими об'єктами (рис. 4.6). До організаційних форм внутрішнього характеру належать: розподіл службових обов'язків; заходи доцільного поєднання єдиноначальності та колегіальності; інструктування службовців та роз'яснення мети, змісту, особливостей нормативно-правових актів; встановлення загального та індивідуального режиму роботи, підготовка до проведення засідань, нарад.

Методи управління повторюють по групах механізми управління, а

відрізняються конкретними діями управляючих суб'єктів по відношенню об'єкту управління (рис. 4.7).

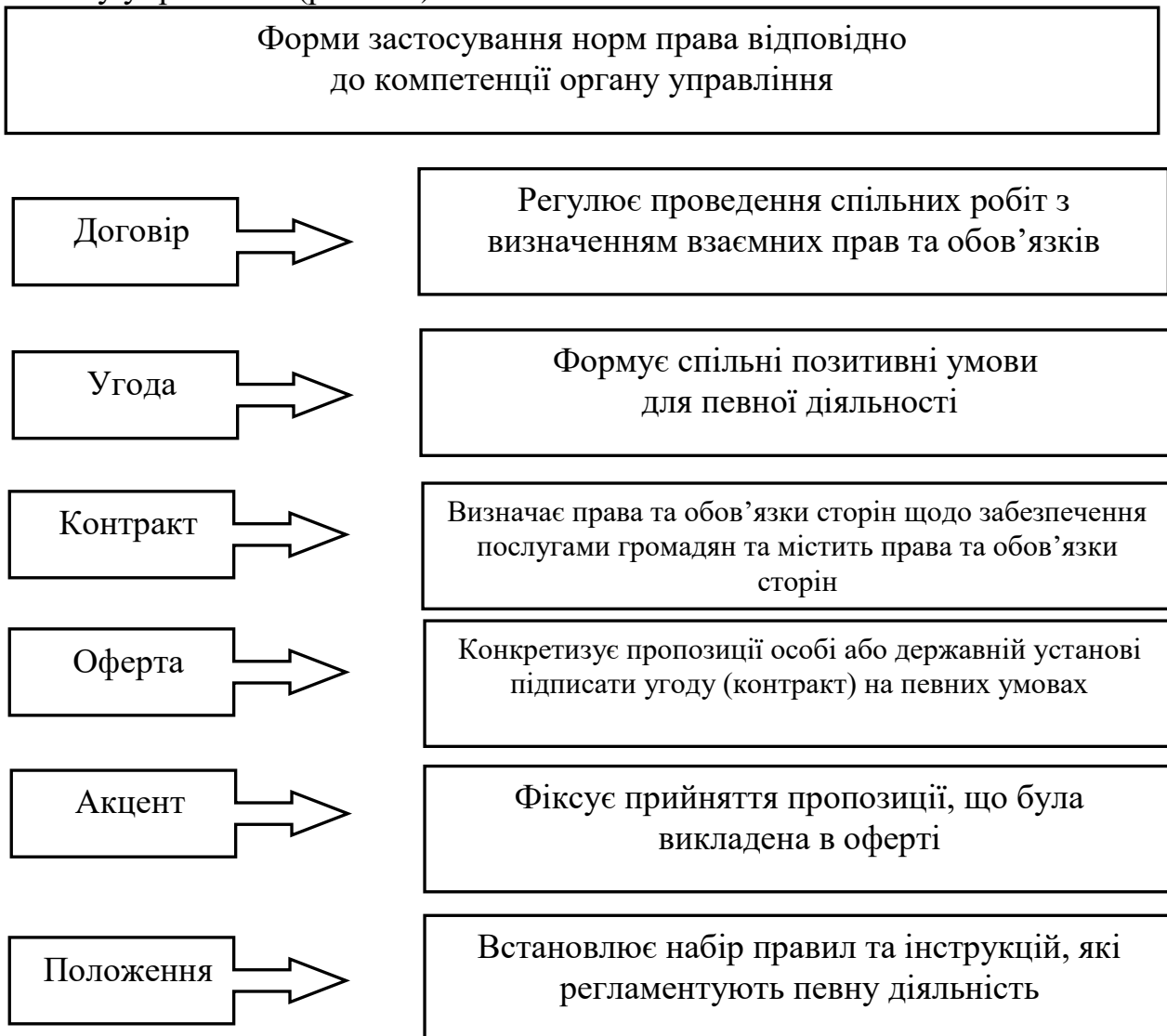


Рис. 4.5. Форми застосування норм права відповідно до компетенції органу управління

Форми позаапаратної організаційної діяльності: інспектування проведення службових нарад, семінарів, засідань; анкетування різних об'єктів, громадян з метою врахування громадської думки.



Рис. 4.6. Форми організаційного регламентування внутрішньої роботи апарату органів влади

Саме форми позаапаратної організаційної діяльності забезпечують демократичність стилю взаємодії з керованими об'єктами.

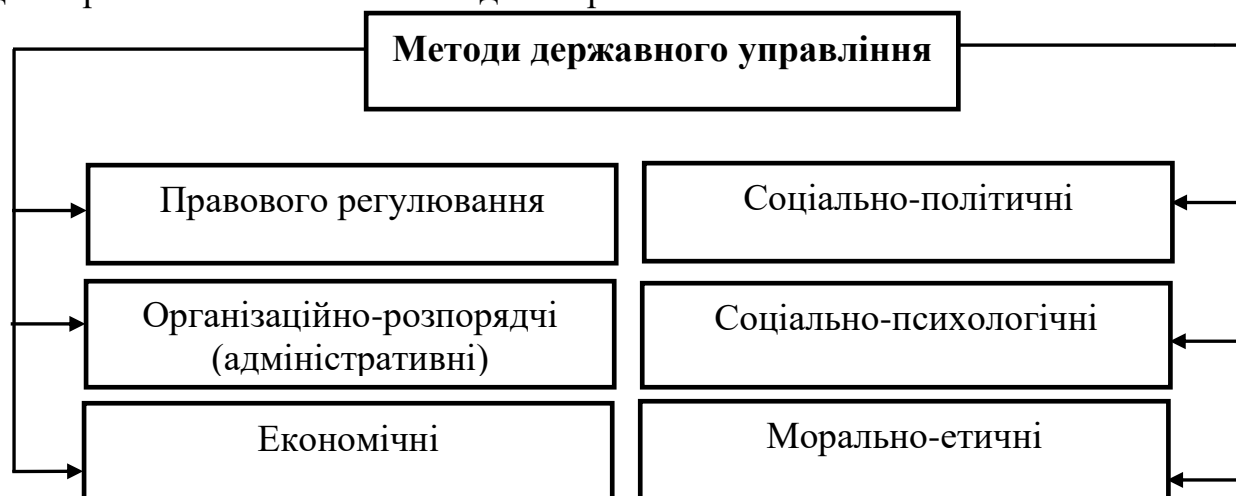


Рис. 4.7. Групи методів державного управління за їх змістовними характеристиками

Контрольні запитання та завдання

1. Назвіть моделі правових доктрин державного регулювання земельних

відносин у країнах світу.

2. Як проводиться оцінка земель для цілей оподаткування в країнах ЄС?
3. Назвіть основні функції управління?
4. В чому полягають головні функції державного управління?
5. Опишіть склад допоміжних функцій управління.
6. Охарактеризуйте механізми державного регулювання земельних відносин.
7. Які Ви знаєте види форм управлінської діяльності?
8. Методи державного управління та їх групи.

ТЕМА 5. ОРГАНІЗАЦІЙНІ СТРУКТУРИ УПРАВЛІННЯ ЗЕМЕЛЬНИМИ РЕСУРСАМИ. ІЄРАРХІЯ УПРАВЛІННЯ

5.1. Організаційна структура управління на національному рівні

До складу єдиної системи державних органів із земельних ресурсів входили на різних етапах «Держкомзем», «Держземагенство», «Держгеокадастр» та підпорядковані йому Державний комітет Автономної Республіки Крим по земельних ресурсах і кадастру, обласні, Київське та Севастопольське міські головні управління, районні відділи, міські (міст обласного і районного значення) управління (відділи) земельних ресурсів та інженери-землевпорядники сіл і селищ. Зазначені органи утримувалися за рахунок коштів Державного бюджету України, та за кошти, на рівні сільських рад і міст– місцевого бюджету.

«Держгеокадастр» очолює систему державних органів земельних ресурсів, є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовує і координує Міністерство аграрної політики та продовольства України. Вносить пропозиції щодо формування державної політики у галузі регулювання земельних відносин, використання, охорони і моніторингу земель, ведення державного земельного кадастру, забезпечує її реалізацію, здійснює управління у зазначеній сфері, а також міжгалузеву координацію і функціональне регулювання питань, що належать до його компетенції. Раніше Державне агентство по земельних ресурсах України або Держкомзем України узагальнювали практику застосування законодавства з питань, що належали до їх компетенції, розробляли пропозиції щодо вдосконалення цього законодавства і вносили їх на розгляд Президента і Кабінету Міністрів України. У межах своїх повноважень цей орган організував виконання актів законодавства і здійснював систематичний контроль за їх реалізацією.

Так, основними функціями Державного агентства по земельних ресурсах України були:

- а) внесення пропозицій про формування державної політики у галузі земельних відносин і забезпечення її реалізації;
- б) координація робіт з проведення земельної реформи;
- в) участь у розробленні та реалізації загальнодержавних, регіональних програм використання та охорони земель;
- г) ведення державного земельного кадастру, в тому числі державної реєстрації земельних ділянок;
- г) здійснення землеустрою, моніторингу земель і державного контролю за використанням і охороною земель;
- д) здійснення державної експертизи програм і проектів з питань землеустрою, державного земельного кадастру, охорони земель, реформування земельних відносин, а також техніко-економічних обґрунтувань цих програм і проектів;
- є) розроблення економічного і правового механізму регулювання земельних відносин;

є) участь у розробленні та здійсненні заходів щодо розвитку ринку земель.

Водночас, класифікація цих функцій не є досконалою, оскільки Держземагентство України будучи органом виконавчої влади з питань державного управління в галузі земельних відносин, не могло здійснювати землеустрій, моніторинг земель, а тільки організував здійснення. Більш правильною, з позиції забезпечення оптимальної структури управління земельними ресурсами, була така класифікація основних функцій Держземагентства України:

- формування пропозицій та організація реалізації державної земельної політики;
- координація та організація розробки законодавчого й нормативно-методичного забезпечення регулювання земельних відносин, організація використання та охорони земель; координація та організація управління і здійснення землеустрою;
- ведення державного земельного кадастру та організація здійснення земельно-кадастрових робіт;
- участь у державному регулюванні ринку земель;
- організація моніторингу земель та здійснення державного контролю за дотриманням земельного законодавства, розгляд звернень громадян.

Змінювались назви органу виконавчої влади в галузі земельних відносин, але з 1996 року підтримується цілісність і єдність системи землевпорядних органів. Змінюється окремі функції,

Відповідно до визначених функцій Держкомзему Держземагентства, а нині Держгеокадастру України, завдань, визначених його Положенням, можна зробити оцінку розподілу і закріплення функцій, а саме:

1. Формування пропозицій та організація реалізації державної земельної політики:

1.1. Готує пропозиції щодо вдосконалення регулювання земельних відносин, розпорядження земель державної та комунальної власності, державного контролю за використанням і охороною земель, а також змісту, організації та порядку ведення державного земельного кадастру, здійснення моніторингу земель.

1.2. Бере участь у розробленні проектів Державного бюджету України, Державної програми економічного і соціального розвитку України, Програми діяльності Кабінету Міністрів України.

1.3. Готує разом з іншими центральними органами виконавчої влади пропозиції щодо вдосконалення захисту права власності на землю та права користування землею.

1.4. Бере участь у формуванні інвестиційної політики, виходячи з пріоритетних напрямів структурної перебудови економіки.

1.5. Виступає в установленому порядку державним замовником науково-дослідних, проектно-розвідувальних і будівельних протиерозійних робіт, що здійснюються в межах заходів з охорони земель, реформування земельних

відносин, землеустрою, ведення державного земельного кадастру, здійснення моніторингу земель.

1.6. Бере участь у підготовці міжнародних договорів України, готує пропозиції щодо укладення, денонсації таких договорів, у межах своєї компетенції укладає міжнародні договори України та забезпечує виконання зобов'язань України за міжнародними договорами у сфері регулювання земельних відносин, використання і охорони земель.

1.7. Здійснює заходи щодо галузевого співробітництва України з Європейським Союзом, у межах своїх повноважень забезпечує виконання Українською стороною зобов'язань за Угодою про партнерство і співробітництво між Україною та Європейськими співтовариствами та їх державами-членами, адаптацію законодавства України до законодавства Європейського Союзу, виконання інших заходів щодо інтеграції України до Європейського Союзу. Розробляє і вживає заходів щодо вдосконалення обліку та звітності у сфері регулювання земельних відносин, використання та охорони землі.

1.8. Здійснює в межах своїх повноважень контроль за цільовим використанням коштів, що надходять відповідно до законодавства України у порядку відшкодування втрат сільськогосподарського і лісогосподарського виробництва.

1.9. Здійснює відповідно до законодавства України функції з управління об'єктами державної власності, що належать до сфери його управління.

1.10. Забезпечує в межах своєї компетенції реалізацію державної політики з питань кадрової роботи та державної служби, функціонування галузевої системи підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації працівників єдиної системи державних органів земельних ресурсів, а також підприємств, установ та організацій, що належать до сфери його управління.

1.11. Забезпечує в межах своєї компетенції реалізацію державної політики стосовно державної таємниці, контроль за її збереженням у єдиній системі державних органів земельних ресурсів, на підприємствах, в установах та організаціях, що належать до сфери його управління.

1.12. Організовує розгляд звернень громадян з питань, що належать до його компетенції, забезпечує в межах повноважень, визначених законодавством, виявлення та усунення причин, що зумовлюють скарги громадян.

2. Координація та організація розробки законодавчого й нормативно-методичного забезпечення регулювання земельних відносин, організації використання та охорони земель:

2.1. Розглядає та в межах своєї компетенції бере участь у затвердженні нормативно-технічних документів з питань розроблення землевпорядної документації, ціноутворення у проектуванні, будівництві, експлуатації об'єктів і споруд.

2.2. Розробляє та затверджує за погодженням з відповідними органами виконавчої влади фінансово-економічні нормативи проведення землевпорядних

робіт, виконання робіт з експертної грошової оцінки земельних ділянок, надання послуг у сфері збирання і використання земельної кадастрової інформації та в межах своїх повноважень контролює дотримання цих нормативів.

3. Координація та організація управління і здійснення землеустрою:

3.1. Розробляє державні програми з питань розвитку земельних відносин, приватизації земель, раціонального використання, охорони та здійснення моніторингу земель, ведення державного земельного кадастру, а також здійснює нормативно-методичне забезпечення їх виконання.

3.2. Забезпечує розроблення та здійснення організаційних, економічних, екологічних та інших заходів, спрямованих на раціональне використання земель, їх захист від шкідливих антропогенних впливів, а також на відтворення і підвищення родючості ґрунтів, продуктивності земель, забезпечення режиму земель природоохоронного, оздоровчого, рекреаційного та історико-культурного призначення.

3.3. Організовує в установленому порядку землевпорядні роботи.

3.4. Створює інформаційну базу даних з питань реформування земельних відносин, землеустрою, охорони земель, ведення державного земельного кадастру, здійснення моніторингу земель.

3.5. Використовує в установленому законодавством порядку бюджетні та позабюджетні кошти для реалізації програм освоєння нових технологій, іншої науково-технічної діяльності у сфері раціонального використання та охорони земель.

3.6. Здійснює державну експертизу програм і проектів з питань землеустрою, державного земельного кадастру, охорони земель, реформування земельних відносин, а також техніко-економічних обґрунтувань цих програм і планів.

3.7. Організовує, в тому числі за участю іноземних наукових установ та організацій, наукові дослідження з питань землеустрою і державного земельного кадастру, здійснює у сфері реформування земельних відносин управління земельними ресурсами, землеустрою та охорони земель і ведення державного земельного кадастру, науково-технічне співробітництво з науковими установами та організаціями.

3.8. Координує проведення топографо-геодезичних, картографічних, обстежувальних та вишукувальних робіт, необхідних для здійснення землеустрою, ведення державного земельного кадастру, охорони та моніторингу земель.

3.9. Здійснює у випадках, передбачених законодавством, ліцензування певних видів господарської діяльності.

4. Ведення державного земельного кадастру та організація здійснення земельно-кадастрових робіт:

4.1. Організовує та забезпечує проведення робіт з грошової, у тому числі експертної, оцінки земель, готує пропозиції щодо вдосконалення методики та порядку проведення таких робіт.

4.2. Здійснює у складі державного земельного кадастру реєстрацію земельних ділянок, нерухомого майна та прав на них, договорів оренди земельних ділянок, Державний реєстр прав на землю та нерухоме майно, організовує в установленому законодавством порядку в єдиній системі державних органів земельних ресурсів падання громадянам і юридичним особам додаткових платних послуг у сфері землеустрою та використання даних державного земельного кадастру за переліком, що визначається Кабінетом Міністрів України.

5. Участь у державному регулюванні ринку земель:

5.1. Бере участь у розробленні та здійсненні заходів щодо розвитку ринку земель, кредитних відносин та вдосконалення системи оподаткування.

5.2. Сприяє проведенню земельних аукціонів та конкурсів, визначає стартову ціну земельної ділянки.

6. Організація моніторингу земель та здійснення державного контролю за дотриманням земельного законодавства, розгляд звернень громадян:

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

6.2. Здійснює відповідно до законодавства моніторинг земель, організовує здійснення заходів щодо відновлення корисних властивостей земельних ділянок.

6.3. Здійснює в порядку, визначеному законодавством, методичне забезпечення місцевих державних адміністрацій з питань регулювання земельних відносин.

6.4. Розглядає згідно із законодавством справи про адміністративні правопорушення і в межах своїх повноважень приймає відповідні рішення.

6.5. Поручує в установленому законодавством порядку клопотання про зупинення або скасування актів місцевих державних адміністрацій, органів та посадових осіб місцевого самоврядування з питань, що належать до його компетенції, а також притягнення осіб, винних у порушенні земельного законодавства України, до передбаченої законом відповідальності.

З метою реалізації вищезазначених завдань нині Держгеокадастр України має право:

- одержувати в установленому законодавством порядку від центральних та місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування інформацію, документи і матеріали, необхідні для виконання покладених на нього завдань;

- залучати спеціалістів центральних і місцевих органів виконавчої влади, підприємств, установ та організацій (за погодженням з їх керівниками) для розгляду питань, що належать до його компетенції; скликати в установленому порядку наради з питань, що належать до його компетенції;

- створювати за погодженням з іншими центральними органами виконавчої влади міжвідомчі комісії, експертні та консультативні ради, робочі групи;
- засновувати друковані засоби масової інформації та здійснювати видавничу діяльність з метою висвітлення питань державної політики у сфері регулювання земельних відносин, використання, охорони та моніторингу земель, ведення державного земельного кадастру.

Держземагентство України під час виконання покладених на нього завдань взаємодіяло з іншими центральними та місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, а також з відповідними органами іноземних держав; здійснює свої повноваження безпосередньо та через єдину систему державних органів земельних ресурсів. На сьогодні набагато функціонально звужені, вказані функції покладені на Держгеокадастр України.

5.2. Організаційна структура управління земельними ресурсами на регіональному рівні

До компетенції регіональних *органів управління* (Комітету по земельних ресурсах Автономної Республіки Крим та обласних головних управлінь Держгеокадастру) входять: розробка стратегії і тактики розвитку земельних відносин та системи землеробства; підготовка і затвердження прогноз-планів розвитку з урахуванням економічного і соціального факторів, а також соціальних, економічних, екологічних та науково-технічних програм загально-регіонального значення. Органи обласного управління координують внутрішньо-обласні земельні відносини, стимулюють розвиток міжгалузевих систем землекористування, спільно з міськими та районними органами управління визначають території для розміщення нових виробничих об'єктів, контролюють стан довкілля і землекористування, регулюють внутрішньо-обласний рух конкурентоспроможних і екологічно безпечних типів землекористування.

Обласне головне управління Держгеокадастру є місцевим державним органом, яке у межах своєї компетенції здійснює державне управління земельними ресурсами, забезпечує проведення земельної реформи, раціональне використання та охорону земель на території області.

Обласне управління у своїй діяльності керується Конституцією України, законами України, постановами Верховної Ради України, указами і розпорядженнями Президента України, декретами, постановами і розпорядженнями Кабінету Міністрів України, а також цим Положенням, наказами Держгеокадастру України.

Основними завданнями обласного головного управління земельних ресурсів відповідно до типових положень відносились:

- координація проведення земельної реформи, спрямованої на роздержавлення і приватизацію земель, сприяння паюванню земель, переданих у колективну власність, створення умов для рівноправного розвитку різних форм власності на землю;

- здійснення державного контролю за використанням і охороною земельних ресурсів;
- ведення державного земельного кадастру, організація здійснення землеустрою та моніторингу земель;
- реалізація державних, розроблення і здійснення регіональних програм раціонального використання та охорони земель, відновлення родючості ґрунтів, поліпшення навколишнього природного середовища.

Обласні управління відповідно до покладених на них завдань здійснювали такі функції:

- реалізацію державної політики у використанні та охороні земель, проведенні земельної реформи, готували і подавали пропозиції щодо вдосконалення законодавства з питань регулювання земельних відносин;
- здійснювали державний контроль за дотриманням власниками землі та землекористувачами земельного законодавства, встановленого режиму використання земельних ділянок відповідно до їх цільового призначення та умов надання;
- виявляли землі, що використовуються не за цільовим призначенням та з порушенням установлених законодавством вимог;
- розробляли і подавали необхідні розрахунки і обґрунтування програм робіт з проведення земельної реформи, здійснення землеустрою, реалізації заходів щодо раціонального використання та охорони земель, а також прогнозування розвитку земельних відносин;
- виконували функції замовника проектно-розвідувальних і будівельних робіт, пов'язаних з проведенням земельної реформи, здійсненням землеустрою, веденням державного земельного кадастру, моніторингу земель, раціональним використанням і охороною земель;
- забезпечували використання за цільовим призначенням бюджетних асигнувань, а також коштів, що надходять у порядку відшкодування втрат сільськогосподарського і лісогосподарського виробництва;
- організовували проведення робіт з грошової оцінки земель, подавали обласній державній адміністрації пропозиції щодо плати за землю;
- розглядали матеріали попереднього погодження місць розташування об'єктів будівництва, а також вилучення (викупу) та надання земельних ділянок і готує проекти розпоряджень (висновків) обласної державної адміністрації щодо попереднього погодження місць розташування об'єктів, вилучення (викупу) та надання в користування земельних ділянок;
- координували та контролювали виконання суб'єктами підприємницької діяльності робіт;
- проводили державну землевпорядну експертизу регіональних програм, схем і проектів, землеустрою, використання та охорони земель, нормативної грошової оцінки;
- здійснювали нагляд за освоєнням проектів землеустрою, будівництвом протиерозійних та інших об'єктів, що споруджуються з метою раціонального використання та охорони земель;

- забезпечували виконання землевпорядних робіт, аерофотознімальних, аерофотогеодезичних, геодезичних та інших досліджень для ведення державного земельного кадастру, моніторингу земель, здійснення землеустрою та робіт з охорони земель;

- здійснювали контроль за встановленням на місцевості меж земельних ділянок, переданих у власність або наданих у користування;

- подавали інформацію про процес здійснення земельної реформи;

- забезпечували складання планово-картографічних матеріалів у растровому і цифровому вигляді для ведення державного земельного кадастру, моніторингу земель, здійснення землеустрою;

- організовували проведення земельних аукціонів;

- створювали систему інформації, необхідної для здійснення комплексу робіт, пов'язаних з проведенням земельної реформи, здійсненням землеустрою, веденням державного земельного кадастру, моніторингу земель, забезпеченням раціонального використання та охорони земель;

- сприяли підготовці та перепідготовці спеціалістів управління, районних відділів, міських (міст обласного та районного підпорядкування) управлінь (відділів) земельних ресурсів, забезпечує підвищення кваліфікації працівників для виконання покладених на них завдань, організовує навчання з питань земельного законодавства;

- забезпечували охорону праці та соціальний захист працівників управління, а також виконання завдань мобілізаційної підготовки та мобілізаційної готовності у межах повноважень, визначених законодавством;

- здійснювали облік і звітність державної та відомчої статистики;

- забезпечували в межах своєї компетенції збереження державної таємниці в управлінні та здійснює контроль за її збереженням у підпорядкованих йому органах земельних ресурсів;

- здійснює інші функції, що впливають з покладених на нього завдань.

Обласне управління у процесі виконання покладених на нього завдань взаємодіє з іншими органами державної виконавчої влади, представницькими органами, органами місцевого самоврядування, а також підприємствами, установами, організаціями та об'єднаннями громадян.

Обласне управління очолює начальник, якого призначає на посаду і звільняє з посади міністр за погодженням з головою обласної державної адміністрації. Начальник управління одночасно є головним державним інспектором з використання та охорони земель області, має заступників, яких за його поданням призначає на посаду і звільняє з посади міністр. Заступники начальника управління одночасно є заступником головного державного інспектора з використання та охорони земель області. Розподіляє обов'язки між заступниками начальник управління.

Начальник обласного управління відповідно до типового положення:

- здійснює керівництво управлінням, персонально відповідальний за виконання покладених на управління завдань, визначає ступінь відповідальності заступників начальника управління та керівників його

структурних підрозділів;

- затверджує штатний розпис обласного та міського (міст обласного підпорядкування) управлінь у межах граничної чисельності та фонду оплати праці їхніх працівників, а також структуру районних відділів і міських (міст обласного та районного підпорядкування) управлінь (відділів) земельних ресурсів;

- затверджує положення про структурні підрозділи і функціональні обов'язки працівників управління;

- розпоряджається коштами в межах затвердженого кошторису витрат на утримання управління;

- призначає на посади і звільняє з посад працівників управління.

Для погодженого вирішення питань, що належать до компетенції управління, обговорення найважливіших напрямів його діяльності в управлінні утворюється колегія у складі начальника управління (голова колегії), заступників начальника за посадою та інших працівників управління. До складу колегії можуть входити керівники інших підрозділів органів державної виконавчої влади.

Склад колегії обласного управління затверджує голова Держгеокадастру за поданням начальника управління. Рішення колегії втілюють у життя наказами управління.

Для розгляду наукових рекомендацій та інших пропозицій щодо використання та охорони земель, реформування земельних відносин та вирішення питань, пов'язаних з проведенням земельної реформи, в управлінні може створюватися науково-технічна рада з учених і висококваліфікованих фахівців.

Процеси управління земельними ресурсами в регіоні пов'язані з відмінностями історичних, соціальних і економічних умов. Тому функціональна система управління земельними ресурсами в конкретному регіоні відрізнятиметься від інших. Але вона завжди базуватиметься на типовій моделі структури головного управління земельними ресурсами (структура головного управління земельними ресурсами відрізняється лише у Київській області). Відповідно до пропозицій щодо вдосконалення функцій та завдань головного управління земельними ресурсами конкретного регіону та типової моделі структури формується проектна організаційна структура в кожному регіоні.

Якщо врахувати, що, наприклад, у областях гранична кількість працівників місцевих органів земельних ресурсів біля 600 чол., то зміна структури відповідно до сучасних завдань і функцій обласного управління не спричинить додаткових бюджетних асигнувань. Відбувається процес автоматизації управлінської інформації.

У процесі управління земельними ресурсами здійснюється ведення державного земельного кадастру, планування та організація землеустрою та інших функцій. Участь в управлінні земельними ресурсами області з боку єдиної системи державних органів земельних ресурсів здійснюється через

штатні одиниці фахівців землевпорядників у межах регіонів, міських, селищних та сільських рад, які є штатними співробітниками районних відділів земельних ресурсів. На чолі суттєве вдосконалення системи та перерозподіл функцій їх децентралізація. Ліквідація корупційної вертикалі та складових.

5.3. Організаційна структура управління на місцевому рівні

Міські та районні органи управління вирішують місцеві питання забезпечення умов належної життєдіяльності населення, у тому числі здійснюють управління землекористуванням. Важливим для місцевих органів управління є розширення чинників економічного впливу (місцеві податки і пільги, штрафні санкції тощо). Типове положення про Київське та Севастопольське міське (а також міст обласного та районного підпорядкування) управління (відділ) земельних ресурсів затверджено постановою Кабінету Міністрів України.

Основними завданнями, відповідно до типового положення міських управлінь земельних ресурсів визначалося:

- забезпечення проведення земельної реформи, спрямованої на роздержавлення і приватизацію земель;
- здійснення державного контролю за використанням і охороною земельних ресурсів;
- ведення державного земельного кадастру, моніторингу земель, здійснення землеустрою;
- реалізація державних, розроблення і здійснення регіональних програм раціонального використання та охорони земель, поліпшення навколишнього природного середовища.

Міське управління відповідно до покладених положенням на нього завдань:

- реалізує державну політику у використанні та охороні земель, проведенні земельної реформи;
- створює умови для раціонального й економічно обґрунтованого використання земель міста;
- організовує виконання робіт із землеустрою, інвентаризації земель, розроблення та реалізацію плану земельно-господарського устрою території міста;
- здійснює державний контроль за дотриманням власниками землі та землекористувачами земельного законодавства, встановленого режиму використання земельних ділянок відповідно до їх цільового призначення та умов надання;
- виявляє землі, що використовуються не за цільовим призначенням та з порушенням установлених законодавством вимог;
- розробляє і подає обласному управлінню та міській державній адміністрації необхідні розрахунки й обґрунтування програм робіт з проведення земельної реформи, здійснення землеустрою, реалізації заходів щодо раціонального використання та охорони земель, а також прогнозування

розвитку земельних відносин;

- виконує делеговані йому функції замовника проектно-розвідувальних і будівельних робіт, пов'язаних з проведенням земельної реформи, здійсненням землеустрою, веденням державного земельного кадастру, моніторингу земель, раціональним використанням і охороною земель;

- забезпечує використання за цільовим призначенням бюджетних асигнувань, а також коштів, що надходять у порядку відшкодування втрат сільськогосподарського і лісогосподарського виробництва;

- проводить грошову оцінку земель, подає міській державній адміністрації пропозиції щодо плати за землю;

- бере участь у виборі земельних ділянок під розміщення об'єктів будівництва, подає висновки щодо погодження місць розташування об'єктів відповідно до вимог земельного законодавства;

- здійснює реєстрацію земельних ділянок (НКРС);

- здійснює нагляд за освоєнням проектів землеустрою, будівництвом протиерозійних та інших об'єктів, що споруджуються з метою раціонального використання та охорони земель;

- забезпечує виконання землевпорядних робіт, аерофотознімальних, аерфотогодезичних, геодезичних та інших досліджень для ведення державного земельного кадастру, моніторингу земель, здійснення землеустрою та робіт з охорони земель;

- здійснює контроль за встановленням на місцевості меж земельних ділянок, переданих у власність або наданих у користування;

- подає міській державній адміністрації інформацію про перебіг здійснення земельної реформи;

- забезпечує складання планово-картографічних матеріалів у растровому і цифровому вигляді для ведення державного земельного кадастру, моніторингу земель, здійснення землеустрою;

- створює систему інформації, необхідної для здійснення комплексу робіт, пов'язаних із проведенням земельної реформи, здійсненням землеустрою, веденням державного земельного кадастру, моніторингу земель, забезпеченням раціонального використання та охорони земель;

- здійснює за погодженням з Держкомземом науково-технічне співробітництво з науковими установами та організаціями, фірмами іноземних держав з питань проведення земельної реформи;

- сприяє підготовці та перепідготовці спеціалістів, забезпечує підвищення кваліфікації працівників управління для виконання покладених на нього завдань, організовує навчання з питань земельного законодавства;

- забезпечує охорону праці та соціальний захист працівників управління, а також виконання завдань мобілізаційної підготовки та мобілізаційної готовності у межах повноважень, визначених законодавством;

- здійснює облік і звітність державної та відомчої статистики;

- забезпечує в межах своєї компетенції збереження державної таємниці в управлінні та здійснює контроль за її збереженням у підпорядкованих йому

органах земельних ресурсів;

- здійснює інші функції, що випливають з покладених на нього завдань.

Міське управління у процесі виконання покладених на нього завдань взаємодіє з іншими органами державної виконавчої влади, представницькими органами, органами місцевого самоврядування, а також підприємствами, установами, організаціями та об'єднаннями громадян. Воно у межах своїх повноважень на основі та на виконання законодавства України видає накази, організовує та контролює їх виконання.

Міське управління очолює начальник, якого призначають на посаду і звільняють з посади голова Держгеокадастру. Начальник управління одночасно є головним державним інспектором з використання та охорони земель міста.

Начальник управління має заступників, яких за його поданням призначає на посаду і звільняє з посади голова Держгеокадастру. Заступники начальника управління одночасно є заступниками головного державного інспектора з використання та охорони земель міста; розподіляє обов'язки між заступниками начальника управління.

Начальник міського управління:

- здійснює керівництво управлінням, персонально відповідає за виконання покладених на управління завдань, визначає ступінь відповідальності заступників начальника управління та керівників його структурних підрозділів;

- затверджує положення про структурні підрозділи і функціональні обов'язки працівників управління;

- затверджує штатний розпис управління в межах граничної чисельності та фонду оплати праці його працівників;

- розпоряджається коштами в межах затвердженого кошторису витрат на утримання управління;

- призначає на посади і звільняє з посад працівників управління.

Для погодженого вирішення питань, що належать до компетенції управління, обговорення найважливіших напрямів його діяльності в управлінні утворюється колегія у складі начальника управління (голова колегії), заступників начальника управління за посадою та інших працівників управління. До складу колегії можуть входити керівники інших підрозділів органів державної виконавчої влади.

Склад колегії затверджує голова Держгеокадастру за поданням начальника управління. Рішення колегії втілюють у життя наказами управління.

Для розгляду наукових рекомендацій та інших пропозицій щодо використання та охорони земель, реформування земельних відносин та вирішення питань, пов'язаних з проведенням земельної реформи, в управлінні може бути утворена науково-технічна рада з учених і висококваліфікованих фахівців. Склад ради та положення про неї затверджує начальник управління.

Районний відділ земельних ресурсів (далі – відділ) є місцевим державним органом, підпорядкованим обласному управлінню земельних ресурсів і його структурним підрозділом.

Відділ у межах своєї компетенції здійснює державне управління

земельними ресурсами, забезпечує проведення земельної реформи, раціональне використання та охорону земель на території району.

Районний відділ у своїй діяльності керується Конституцією України, законами України, постановами Верховної Ради України, указами і розпорядженнями Президента України, декретами, постановами і розпорядженнями Кабінету Міністрів України, а також цим Положенням, наказами Держкомзему та Обласного управління земельних ресурсів.

Основними завданнями районного відділу відповідно до типового положення є:

- здійснення державного контролю за використанням і охороною земельних ресурсів;
- ведення державного земельного кадастру, моніторингу земель, здійснення землеустрою;
- реалізація державних, розроблення і здійснення регіональних програм раціонального використання та охорони земель, відновлення родючості ґрунтів, поліпшення навколишнього природного середовища.

Районний відділ відповідно до покладених на нього завдань:

- реалізує державну політику у використанні та охороні земель;
- координує і контролює виконання робіт із землеустрою, топографо-геодезичних розвідувань, ґрунтових, агрохімічних і геоботанічних обстежень;
- здійснює державний контроль за дотриманням власниками землі та землекористувачами земельного законодавства, встановленого режиму використання земельних ділянок відповідно до їх цільового призначення та умов надання;
- виявляє землі, що використовують не за цільовим призначенням та з порушенням установлених законодавством вимог;
- розробляє і подає обласному управлінню земельних ресурсів та районній державній адміністрації необхідні розрахунки й обґрунтування програм робіт з проведення земельної реформи, здійснення землеустрою, реалізації заходів щодо раціонального використання та охорони земель, а також забезпечує використання за цільовим призначенням асигнувань, що виділяються на виконання цих робіт, та здійснює систематичне інформування зазначених органів про їх виконання;
- здійснює реєстрацію земельних ділянок в НКРС;
- сприяє підготовці та перепідготовці спеціалістів, забезпечує підвищення кваліфікації працівників відділу для виконання покладених на нього завдань, у тому числі посади інженерів – землевпорядників сіл і селищ, організовує навчання з питань земельного законодавства;
- забезпечує охорону праці та соціальний захист працівників відділу, а також виконання завдань мобілізаційної підготовки та мобілізаційної готовності у межах повноважень, визначених законодавством;
- організовує проведення грошової оцінки земель, подає районній державній адміністрації пропозиції щодо плати за землю;
- забезпечує в межах своєї компетенції збереження державної таємниці у

відділі та здійснює контроль за її збереженням у підпорядкованих йому органах земельних ресурсів;

- здійснює облік і звітність державної та відомчої статистики;
- забезпечує складання планово-картографічних матеріалів у растровому і цифровому вигляді для ведення державного земельного кадастру, моніторингу земель, здійснення землеустрою та проведення робіт з охорони земель;
- створює систему інформації, необхідної для здійснення комплексу робіт, пов'язаних із проведенням земельної реформи, здійсненням землеустрою, веденням державного земельного кадастру, моніторингу земель, забезпеченням раціонального використання та охорони земель;
- здійснює нагляд за освоєнням проєктів землеустрою, будівництвом протиерозійних та інших об'єктів, що споруджують з метою раціонального використання та охорони земель;
- забезпечує виконання землевпорядних робіт, аерофотознімальних, аерофотогеодезичних, геодезичних та інших досліджень для ведення державного земельного кадастру, моніторингу земель, здійснення землеустрою та робіт з охорони земель;
- подає обласному управлінню земельних ресурсів, районній державній адміністрації інформацію;
- здійснює інші функції, що випливають з покладених на нього завдань.

Відділ очолює начальник, якого призначає на посаду і звільняє з посади голова Держгеокадастру за погодженням з головою районної державної адміністрації.

Начальник відділу одночасно є головним державним інспектором з використання та охорони земель району.

Начальник відділу має заступника, якого за його поданням призначає на посаду і звільняє з посади голова Держгеокадастру. Заступник начальника відділу одночасно є заступником головного державного інспектора з використання та охорони земель району. Обов'язки заступника визначає начальник відділу.

Начальник відділу:

- здійснює керівництво відділом, персонально відповідає за виконання покладених на відділ завдань, визначає ступінь відповідальності заступника начальника відділу та керівників його структурних підрозділів, у тому числі інженерів-землевпорядників сіл і селищ;
- готує штатний розпис районного та міського (міст районного підпорядкування) відділу земельних ресурсів у межах граничної чисельності та фонду оплати праці їх працівників;
- готує положення про структурні підрозділи і функціональні обов'язки працівників відділу.

Контрольні запитання та завдання

1. Назвіть функції управління органу виконавчої влади у сфері земельних відносин.

2. Який орган здійснює повноважні функції управління в сфері земельних відносин?
3. Опишіть функції і завдання обласних управлінь Держгеокадастру.
4. Основні функції і повноваження територіальних органів Держгеокадастру.
5. Опишіть організаційну структуру обласних управлінь Держгеокадастру.

ТЕМА 6. УПРАВЛІННЯ ЗЕМЕЛЬНИМИ РЕСУРСАМИ РІЗНИХ ФОРМ ВЛАСНОСТІ

6.1. Управління земельним ресурсом, як об'єктом права власності

Загальновідомо, що розпоряджатися об'єктом власності може не тільки власник, а і володілець, користувач та управляючі власника і володільця. Методологічно неправильно, категорію, що належить до системи понять *управління*, ставити в один класифікаційний ряд з категоріями *приналежності*.

Але між розпорядженням і власністю є беззаперечний зв'язок. Глибинний зміст зв'язку полягає не в тому, що власник благ може розпоряджатися ними, а він полягає в тому, що суб'єкт, який фактично розпоряджається благами, орендар крім власника, може за певних умов стати власником не тільки фактичним, а й наділеним правом (паї передані в оренди).

Все визначає *спосіб присвоєння*, який у сфері виробництва й обміну продуктами прийнято називати *способом виробництва* або *господарювання*. Самостійне ведення господарства за допомогою чужих ресурсів, що не належать по праву власності господарнику, перетворює останнього в суб'єкта, якому фактично цілком або частково належать результати, а згодом і засіб господарювання (або він його використає (знос) або суттєво погіршить (природну родючість (землю)).

Економічна *функція* власності полягає в діяльності, що *забезпечує використання об'єкта власності в інтересах власника, задоволенні його потреб*. *Управління* – найважливіший елемент вказаної діяльності, тому, коли власник передоручає виконання функції управління об'єктами власності іншій особі, то передбачає (і закріплює договором), що управляючий керуватиметься насамперед інтересами власника.

Люди керуються не правами та угодами, а *власними інтересами*. Управляючі (орендарі) в міру власної волі, (втручання власника в процес управління), спрямовують процес використання майна на задоволення *власних потреб*. У результаті, за загальним правилом додавання *різноспрямованих сил, фактична спрямованість господарської діяльності управляючого відхиляється від інтересів (мети) власника до інтересів (мети) управляючого тим більше, чим менше участі власник бере в управлінні об'єктами власності*, (чим більше *титул* власності відокремлюється від її *функцій*).

Співіснування двох способів присвоєння засобів і продуктів виробництва: *фактичного*, за допомогою управління виробничим процесом, і *правового*, за допомогою використання юридичних норм, може продовжуватися досить довго. Коли розходження негативно позначається на ефективності економіки і виникає суспільна потреба в скасуванні одного з них, доля носія титулу власника вирішується на користь управління, оскільки скасування фактичного організатора виробництва можливе тільки разом із ліквідацією самого виробничого процесу, що суперечить інтересам суспільства й зумовлює

підтримку суспільством претендента на звання власника в боротьбі проти носія права власності. (Держава діє на користь агрохолдинга, чітко ігноруючи власника паю).

Під час здійснення управління земельними ресурсами як ніде, повинні, бути чітко розмежовані права й обов'язки власника землі та землекористувача особливо (управляючого землями державної, комунальної власності, орендаря).

У повсякденному житті та науковій літературі поняття «земля» вживають у різних значеннях. Відповідно до Державного стандарту 1980 р. землю визнавали найважливішою складовою навколишнього природного середовища, що характеризується простором, рельєфом, ґрунтовим шаром, рослинністю, надрами і водами. У цьому визначенні землю розглядали як інтегрований об'єкт, що складається з великої кількості природних компонентів.

Найуживаніше правове значення землі у вітчизняному законодавстві зводиться до земельної поверхні, що охоплює ґрунтовий шар і територіальний простір. Верхній шар землі виконує поселенські, економічні, екологічні, соціально-культурні, лікувально-оздоровчі, комунально-побутові та інші функції життєзабезпечення людини і суспільства.

Важливою ознакою земельної ділянки, як об'єкта права власності, є місце розташування та розміри площі в складі однієї з дев'яти категорій земельного фонду країни, оскільки відособлення встановлює права власності на ділянку. Зазначене здійснюється встановленням меж земельної ділянки відповідно до затвердженого проекту відведення.

Згідно ЗКУ з (ч. 2 ст. 79) право власності на земельну ділянку поширюється в межах на поверхневий (ґрунтовий) шар, а також водні об'єкти, ліси і багаторічні насадження, які на ній розміщені. Щодо правооб'єктності водних та лісових ресурсів, а також багаторічних насаджень дикорослого і культурного походження, які розташовані на земельній ділянці, але належать відповідно до об'єктів водного, лісового, флороохоронного та аграрного законодавства виникає низка питань. Має місце певна комплексність, властива земельній ділянці і визнана законом як об'єкт права власності, що вимагає враховування ознак водних, лісових та інших природних ресурсів, і здійснювати реальне відмежування від земельної ділянки як об'єкта права земельної власності.

Певна пріоритетність сучасного земельного законодавства відносно інших галузей природно-ресурсного права, у тому числі щодо закріплення права власності на об'єкти природного походження, вона передбачена в ч. 2 ст. 3 ЗК, згідно з якою земельні відносини, що виникають за використання надр, лісів, вод, а також рослинного і тваринного світу, атмосферного повітря, регулюються ЗКУ та нормативно-правовими актами про надра, ліси, води, рослинний і тваринний світ, атмосферне повітря, якщо вони не суперечать ЗКУ. Наведене положення певною мірою змінює раніше закріплену самостійну правооб'єктність інших природних багатств навіть на рівні конкретної земельної ділянки як об'єкта права власності.

Термінами «суб'єкт права» в загальнотеоретичному правознавстві та

«суб'єкт права власності» у галузевому розумінні прийнято позначати учасників суспільних відносин. Проблеми суб'єктів права, як і суб'єктів права власності, достатньо досліджені в юридичній літературі. Не применшуючи значення цивільно-правових досліджень у галузі суб'єктів права власності, все ж варто зазначити, що питання земельної правосуб'єктності належно не висвітлені у вітчизняній правовій літературі.

Земельна правосуб'єктність – це правоздатність бути учасником суспільних земельних відносин. Власницька земельна правосуб'єктність – це правоздатність бути учасником відносин власності на земельні об'єкти. Поняття суб'єкта права власності, як учасника відповідних відносин тісно пов'язане з поняттями правоздатності та дієздатності. При цьому **земельна правоздатність** означає здатність мати права і брати на себе обов'язки щодо землі. **Земельна дієздатність** – це здатність своїми діями набувати суб'єктивні права та виконувати юридичні обов'язки щодо конкретної земельної ділянки.

Земельне законодавство передбачає загальні вимоги, яким повинні відповідати суб'єкти земельних відносин, наприклад, для придбання конкретної земельної ділянки. Вони передбачені також в цивільному законодавстві в таких цивільно-правових поняттях, як «правоздатність», «дієздатність» і «правосуб'єктність». Земельне законодавство сприймає дані правові категорії, розширює, наприклад, на фізичних та юридичних осіб, визнаючи суб'єктами права власності на землю. Правом власності на землю наділені фізичні та юридичні особи, які володіють правоздатністю за українським законодавством.

Правомочності суб'єктів права власності на землю у передбачених законом випадках можуть здійснюватися законними представниками або уповноваженими особами. Уповноважене представництво в земельних відносинах здійснюється в порядку і межах, передбачених цивільним законодавством.

Земельне законодавство передбачає спеціальні вимоги до суб'єктів права власності на землю (ч. 1 ст. 130) ЗКУ покупцями земельних ділянок сільськогосподарського призначення для ведення товарного сільськогосподарського виробництва можуть бути тільки громадяни України, які мають сільськогосподарську освіту або досвід роботи у сільському господарстві або займаються веденням товарного сільськогосподарського виробництва, а також українські юридичні особи, установчими документами яких передбачено ведення сільськогосподарського виробництва. Земельно-правові вимоги не обмежують право- і дієздатності громадян або підприємств як суб'єктів права земельної власності. Вони належать до **фактичного** складу земельних правовідносин, пов'язаних із придбанням земельних ділянок для їх використання зі спеціальною метою.

Згідно зі ст. 80 ЗК суб'єктами права власності на землю є: громадяни та юридичні особи – на землі приватної власності; територіальні громади, які реалізують це право безпосередньо або через органи місцевого самоврядування – на землі комунальної власності; держава, яка реалізує це право через відповідні органи державної влади, – на землі державної власності. У

зазначеній нормі не тільки передбачене коло суб'єктів права земельної власності, а й визначено його об'єкти, а також способи реалізації територіальними громадами та державою своїх власницьких правомочностей. Останнє пов'язане з тим, що держава, здебільшого територіальні громади, не можуть безпосередньо здійснювати свої правомочності щодо власності на землю. Однак вищезазначений перелік суб'єктів права земельної власності не вичерпний. У земельному законодавстві є вказівки й на інших суб'єктів, наприклад, на іноземних фізичних і юридичних осіб та на іноземні держави й міжнародні організації.

6.2. Управління землями державної власності та комунальної власності

В Україні державна власність на землю бере витoki із князівського „домену”, що пережив періоди земельної власності царської сім'ї (імператорського двору), наказного землеволодіння, казенних земель, та набув статусу державної власності на землю. Держава володіла і понині володіє певними земельними площами. Держава в деяких історичних періодах виступала єдиним власником землі та інших природних багатств.

Відносини, пов'язані з державною власністю на землю, також отримали закріплення в законодавстві сучасної української держави (ч. 1 ст. 84 ЗКУ) у ***державній власності перебувають усі землі України, крім земель комунальної та приватної власності.***

Важливою особливістю права державної земельної власності є визначення у законодавчому порядку земель, що не підлягають передачі в комунальну власність, (ч. 3 ст. 84 ЗКУ) а саме:

- 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 використовують для забезпечення діяльності Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України та інших органів державної влади, Національної академії наук України і державних галузевих академій наук;
- земельні ділянки зон відчуження та безумовного (обов'язкового) відселення, що зазнали радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи.

Зазначені землі призначені для виконання державою її внутрішніх і зовнішніх функцій, використовують для задоволення інтересів усього суспільства і виконання загальнодержавних завдань. Вказані землі не обмежені ні категоріями, ні розмірами площ, ні місцем розташування.

Згідно з ч. 4. ст. 84 ЗК України до земель державної власності, що не можуть передаватись у приватну власність, належать:

- 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, які мають особливу екологічну, оздоровчу, наукову, естетичну та історико-культурну цінність, якщо інше не передбачено законом;
- землі лісового та водного фондів, крім випадків, визначених земельним законом; земельні ділянки, які використовують для забезпечення діяльності Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України та інших органів державної влади, Національної академії наук України та державних галузевих академій наук;
- земельні ділянки зон відчуження та безумовного (обов'язкового) відселення, що зазнали радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи.

Перелік земель державної власності, що не підлягають передачі у приватну власність, є ширшим порівняно з переліком земельних об'єктів, які не можуть передаватись у комунальну власність.

Згідно з ч. 5 ст. 84 ЗК України **держава набуває право власності на землю у разі:**

- відчуження земельних ділянок у власників з мотивів суспільної необхідності та для суспільних потреб;
- придбання за договорами купівлі-продажу, дарування, міни та за іншими цивільно-правовими угодами; прийняття спадщини;
- передачі у власність державі земельних ділянок комунальної власності територіальними громадами; конфіскації земельних ділянок.

У зазначеній земельно-правовій нормі в усіх випадках набуття державою права власності на землю фігурують земельні ділянки з ознаками відособленого об'єкта права. Придбання таких ділянок здійснюють на підставі закону, перед яким фізичні та юридичні особи рівноправні з державою. Стосовно «земель» у вище розглянутому розумінні їх правооб'єктності, то вони були і залишаються у власності держави, і в їх «повторному» придбанні немає потреби. Ці землі належать нашій державі на підставі їх природного привласнення нею як правонаступницею попередніх державних утворень.

Українській державі можуть належати на праві власності й земельні ділянки, розташовані поза її територіальними межами. Відповідно до ч. 3 ст. 18 ЗК Україна поза межами її території може мати на праві державної власності земельні ділянки, правовий режим яких визначає законодавство відповідної країни. Незважаючи на незначні порівняно з площами внутрішніх земель державної власності розміри закордонних землеволодінь нашої держави, це положення має принципове значення.

Суб'єктом права власності на державні землі та конкретні земельні ділянки, що входять до їх складу, завжди залишається держава як політико-правова організація суспільства. При цьому законодавче

покладання державою функцій, пов'язаних з реалізацією правомочностей власності, на ті чи інші органи державної влади, не применшує її власницької правосуб'єктності й не підмінює державу як власника земельних ресурсів. Землі державної власності належать державі з усіма соціальними і юридичними наслідками, що випливають з цього, а не органам представницької або виконавчої влади, які здійснюють правомочності, пов'язані з володінням, користуванням і розпорядженням ними у встановлених законом межах від імені та в інтересах держави.

Комунальна власність на землю є відносно новим явищем у нашій країні. Комунальна власність, що виникла на підставі ст. 31 Закону України «Про власність» як різновид державної власності, з прийняттям чинної Конституції набула самостійного характеру. Стосовно земельної власності це відтворено у ст. 142 Основного закону, положення якої набули подальшого розвитку у Земельному кодексі України. Комунальна власність на землю означає належність останньої на праві власності територіальним громадам. Комунальна земельна власність є альтернативою державній власності на землю. Зберігаючи публічний характер, вона є найоптимальнішим рівнем усупільненої належності земельних ресурсів та їх багатств територіальним громадам.

Головним джерелом виникнення комунальної власності на землю були і залишаються державні земельні ресурси.

Відповідно до ч. 2 ст. 83 ЗК України *у комунальній власності перебувають усі 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*. Землі комунальної власності в загальному вигляді визначають їх вилученням зі складу земельних ресурсів державної власності та відмежуванням від земельних ділянок права приватної власності. У земельному законі визначено землі, що можуть бути лише у комунальній власності й не можуть передаватися у приватну власність, згідно з ч. 3 ст. 83 ЗК України до земель комунальної власності, які не можуть передаватися у приватну власність, належать:

- землі загального користування населених пунктів (майдани, вулиці, проїзди, шляхи, набережні, пляжі, парки, сквери, бульвари, кладовища, місця знешкодження та утилізації відходів тощо);
- землі під залізницями, автомобільними дорогами, об'єктами повітряного і трубопровідного транспорту;
- землі під об'єктами природно-заповідного фонду, історико-культурного та оздоровчого призначення, що мають особливу економічну, оздоровчу, наукову, естетичну та історико-культурну цінність, якщо інше не передбачено законом;
- землі лісового та водного фондів, крім випадків, визначених ЗК; земельні ділянки, які використовують для забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування.

Суб'єктами права комунальної власності на землю є територіальні громади. Відповідно до ч. 1 ст. 83 ЗК України комунальною власністю є землі,

що належать на праві власності територіальним громадам сіл, селищ і міст. Визначення поняття територіальної громади, її правосуб'єктність, основні функції та повноваження, у тому числі правомочності власності, а також умови і порядок їх здійснення закріплені в Законі України „Про місцеве самоврядування в Україні”.

Згідно зі ст. 1 зазначеного Закону *територіальна громада – це жителі, об'єднані постійним проживанням у межах сіл, селищ і міст, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр.* Адміністративно-територіальна одиниця представляє область, район, місто, район у місті, селище або село. Отже, територіальна громада – це не адміністративно-територіальна одиниця і не створені нею органи місцевого самоврядування, а об'єднання жителів у межах відповідної адміністративно-територіальної одиниці.

Невід'ємне право територіальних громад на володіння, користування і розпорядження майновими об'єктами не применшує їх права на використання земельних ресурсів на основі права власності, яке їм належить. Правомочності територіальних громад, закріплені в Законі „Про місцеве самоврядування”, істотно доповнюють положення ст. 12 та інші норми ЗК України. Найважливішими серед них є правомочності, пов'язані з володінням, користуванням і розпорядженням землями комунальної власності. Самі ж умови та порядок здійснення територіальними громадами безпосередньо або через створювані ними органи місцевого самоврядування правомочностей власності не призводять до втрати ними статусу відособлених і самостійних суб'єктів права власності на комунальні землі.

6.3. Управління землями приватної власності

Уперше у новітній законодавчій історії України право приватної власності на землю було передбачено Законом «Про форми власності на землю». На цій підставі право громадян на довічне спадкове володіння земельними ділянками, закріплене у ЗК Української РСР від 18 грудня 1990 р. (у редакції від 13 березня 1992 р.) було перетворено на право приватної власності на землю. У чинному ЗК України це право набуло подальшого розвитку. Воно поширюється не тільки на громадян України як фізичних осіб, а й на юридичних осіб, заснованих українськими громадянами або створених українськими підприємствами, установами й організаціями недержавної та не комунальної форм власності.

Згідно з ч. 1 ст. 81 ЗК України *громадяни України набувають право власності на земельні ділянки на підставі:*

- придбання за договорами купівлі-продажу, дарування, міни та іншими цивільно-правовими угодами;
- безоплатної передачі із земель державної та комунальної власності;
- приватизації земельних ділянок, що були раніше надані їм у користування;

- прийняття спадщини;
- виділення в натурі (на місцевості) належної їм земельної частки (паю).

Набуття громадянами права приватної власності на землю за цивільно-правовими угодами, передбаченими ЗК, може мати місце, наприклад, за договорами купівлі-продажу під час продажу земельних ділянок державної або комунальної власності (ст. 127 ЗК України), договорами дарування земельних наділів, обміну ними або успадкування їх за законом чи заповітом (ст. 131 ЗК України). До інших цивільно-правових підстав набуття права приватної власності на землю можна віднести, наприклад, перехід права на земельну ділянку за переходу права на будівлю і споруду (ст. 120 ЗК України).

Приватизація земельних ділянок, наданих раніше громадянам у користування, як підстава набуття права приватної власності на землю за ЗК, може здійснюватися за одержання земельних ділянок членами фермерських господарств (ст. 32 ЗК України).

Громадяни України можуть набувати право приватної власності на земельні ділянки на зазначених підставах для утворення фермерського господарства (ст. 31 ЗК України), ведення особистого селянського господарства (ст. 33), садівництва (ст. 35), будівництва та обслуговування житлового будинку, господарських будівель і гаражного будівництва (ст. 40 ЗК України), дачного будівництва (ст. 51 ЗК України) тощо. Для зазначених цілей земельні ділянки надавали громадянам на праві приватної власності й за земельним законодавством, яке діяло раніше. Особливістю ж чинного Земельного кодексу України є те, що поданий у ньому перелік видів приватного землеволодіння не є вичерпним, оскільки використання земельних ресурсів на підставі права приватної власності передбачено, по суті, для всіх категорій земель.

У земельному законі закріплено право приватної власності на землю юридичних осіб. Відповідно до ч. 1 ст. 82 ЗК України юридичні особи, засновані громадянами України або українськими юридичними особами, можуть набувати у власність земельні ділянки для здійснення підприємницької діяльності.

Юридичні особи можуть набувати право приватної власності на земельні ділянки у разі:

- придбання їх за договорами купівлі-продажу, дарування, міни та іншими цивільно-правовими угодами;
- внесення земельних ділянок їх засновниками до статутного фонду;
- прийняття спадщини; виникнення інших підстав, передбачених законом.

Очевидно, що підстави набуття права приватної власності на земельні ділянки юридичними особами не збігаються з підставами набуття права власності на землю громадянами. Для юридичних осіб не передбачено, наприклад, безоплатну передачу земель державної та комунальної власності. Вони можуть придбати їх у приватну власність за плату.

Незважаючи на те, що приватизація земельних ділянок, які раніше були надані юридичним особам у постійне користування, не передбачена як підстава

набуття ними права приватної власності на них, її фактично можна застосовувати. Це засвідчує п. 6 Перехідних положень ЗК, який визначив термін для юридичних осіб щодо переоформлення у встановленому порядку права власності або права оренди на земельні ділянки. Насамперед така приватизація може здійснюватися юридичними особами, які втратили статус осіб державної або комунальної власності. У таких випадках приватизація земельних наділів юридичними особами може здійснюватися як безоплатно, наприклад, для використання з метою, передбаченою ст. 41 ЗК України, так і за плату. І тоді вона практично не відрізнятиметься від придбання ними земельних ділянок за цивільно-правовими угодами.

Порівняльний розгляд положень земельного і господарського законодавства засвідчує відсутність істотних відмінностей між правом користування громадянами земельною часткою на власний розсуд і користуванням цим правом у складі господарського товариства. Більше того, відповідно до положень Закону України від 19 вересня 1991 р. «Про господарські товариства» самі громадяни-власники прав на земельні частки – можуть засновувати такі товариства.

Однак, зазначене обмеження не поширюється на інші категорії земельних ресурсів нашої країни, які громадяни та юридичні особи можуть придбати на праві приватної власності. Крім того, площі земель *сільськогосподарського* призначення можуть бути збільшені у разі успадкування земельних ділянок. Зазначене положення стосується лише успадкування земельних ділянок за законом, але воно підлягає розширеному тлумаченню і поширенню на успадкування земель сільськогосподарського призначення вітчизняними громадянами та юридичними особами і за заповітом.

6.4. Управління землями, що надані іноземним особам і державам

Згідно з ч. 1 ст. 9 Конституції чинні міжнародні договори, згоду на обов'язковість яких надала Верховна Рада України, є частиною українського національного законодавства. На відміну від попереднього земельного закону, в новому ЗК відсутній розділ, присвячений міжнародним договорам у сфері земельних відносин. Проте земельне законодавство нашої країни визнає норми і принципи міжнародного права, пов'язані з регулюванням земельних відносин.

Зазначене конституційне положення відтворено у конкретних нормах ЗК, присвячених земельним правам іноземних громадян та осіб без громадянства, іноземних юридичних осіб та іноземних держав. їх визнають суб'єктами земельних відносин, зокрема суб'єктами права власності на конкретні земельні ділянки. Це підтверджує визнання Україною загального принципу надання іноземним громадянам національного правового статусу нарівні з громадянами країни їх перебування, за винятком випадків, передбачених національним законодавством. Такі винятки, зокрема щодо права власності іноземних суб'єктів, права на земельні ділянки, передбачені й Земельним кодексом.

На відміну від громадян України, які можуть придбати земельні ділянки усіх категорій і на різних підставах, іноземні суб'єкти права власності на землю

обмежуються у можливостях їх придбання категоріями земель, місцем їх розташування, метою використання, умовами одержання тощо. Відповідно до ч. 4 ст. 22 ЗК землі сільськогосподарського призначення не можуть передаватись у власність іноземним громадянам, особам без громадянства, іноземним юридичним особам та іноземним державам. Якщо ж такі землі отримані іноземними громадянами, особами без громадянства, іноземними юридичними особами у спадщину, згідно з ч. 4 ст. 81 та ч. 3 ст. 82 ЗК України, вони протягом року підлягають відчуженню.

Згідно з ч. 2 ст. 81 ЗК України іноземні громадяни та особи без громадянства можуть набувати права власності на земельні ділянки несільськогосподарського призначення в межах населених пунктів, а також на такі ділянки поза межами населених пунктів, на яких розташовані об'єкти нерухомого майна, що належать їм на правах приватної власності. З цієї норми випливають принаймні три істотні обмеження набуття права земельної власності іноземними громадянами та особами без громадянства. **Вони можуть придбати лише землі несільськогосподарського призначення, які є в межах населених пунктів, а також такі самі землі за межами населених пунктів, на яких розташовані об'єкти нерухомого майна, що належать їм на правах приватної власності.**

Згідно з ч. 3 ст. 81 ЗК України **іноземні громадяни та особи без громадянства можуть набувати право власності на земельні ділянки відповідно до ч. 2 цієї статті У разі:**

- придбання їх за договорами купівлі-продажу, дарування, міни та за іншими цивільно-правовими угодами;
- викупу земельних ділянок, на яких розташовані об'єкти нерухомого майна, що належать їм на правах власності;
- прийняття спадщини.

Згідно ч. 2 ст. 82 ЗК України іноземні юридичні особи можуть набувати право власності на земельні ділянки несільськогосподарського призначення:

- у межах населених пунктів у разі придбання об'єктів нерухомого майна та для спорудження об'єктів, пов'язаних із здійсненням підприємницької діяльності в Україні;
- поза межами населених пунктів у разі придбання об'єктів нерухомого майна.

Набуття іноземними юридичними особами права власності на земельні ділянки безпосередньо пов'язане з придбанням або необхідністю зведення на відповідних землях об'єктів нерухомості. Стосовно ж підстав набуття земельних ділянок у власність, вони аналогічні підставам, передбаченим для іноземних громадян та осіб без громадянства.

Земельні ділянки, одержані іноземним громадянами, особами без громадянства та іноземними юридичними особами у власність, набувають правову природу приватної земельної власності. Українське земельне законодавство не передбачає комунальної або муніципальної власності

іноземних суб'єктів права. Проте у принциповому аспекті випадки придбання або передачі земельних ділянок поряд з іншими об'єктами нерухомості, наприклад, муніципальним представництвом міст-побратимів, що мають місце на практиці, не суперечать чинному законодавству.

Відповідно до ст. 85 ЗК іноземні держави можуть набувати у власність земельні ділянки для розміщення будівель і споруд дипломатичних представництв та інших, прирівняних до них, організацій згідно з міжнародними договорами.

Земельні ділянки відповідних категорій земельного фонду нашої країни для використання їх у зазначених цілях можуть бути придбані іноземними державами у власність, за винятком земель сільськогосподарського призначення. У ч. 4 ст. 22 ЗК чітко зазначено, що ці землі не можуть передаватись у власність іноземним державам.

6.5. Управління землями спільної власності

У попередніх томах аналіз „відносин земельної власності” ґрунтувався на належності земельної ділянки одній особі, але у житті часто виникають ситуації, коли кілька осіб, а іноді й безліч суб'єктів права, об'єднують свої земельні ділянки в єдиний об'єкт права, внаслідок чого виникають відносини багатосуб'єктної належності земельної ділянки, які прийнято називати правом спільної власності на землю.

Відповідно до ч. 1 ст. 86 ЗК України земельна ділянка може перебувати у спільній власності з визначенням частки кожного з учасників цієї власності (спільна часткова власність) або без визначення часток учасників (спільна сумісна власність). Зазначена земельно-правова норма пов'язує спільну власність із визначеністю або невизначеністю частки. Якщо врахувати, що земельна ділянка є частиною земної поверхні зі встановленими межами і певним місцем розташування та існування визначених щодо неї прав, то треба визнати, що спільна власність на земельну ділянку, є остання як цілісний об'єкт та юридичне злиття прав на неї, внаслідок чого і формується право спільної земельної власності.

У правових відносинах спільної власності на земельну ділянку відбувається також певне об'єднання суб'єктів права власності. Ними згідно з поданою земельно-правовою нормою, можуть бути громадяни та юридичні особи. Причому ЗКУ не вказує на неможливість участі у спільній власності на земельні ділянки таких суб'єктів права приватної власності, як іноземні громадяни, особи без громадянства та юридичні особи інших держав.

У разі об'єднання громадян і юридичних осіб як приватних власників земельних ділянок незалежно від його варіантів (лише громадян як фізичних осіб, громадян і юридичних осіб або тільки юридичних осіб) правова природа приватної власності не змінюється. У земельному законодавстві немає вказівки й на кількість суб'єктів такого об'єднання. Зрозуміло, що в ньому не може бути менше двох суб'єктів права. Максимальна ж кількість учасників спільної власності не обмежена. Комунальна власність на землю виникла нещодавно,

встановлення права спільної власності на неї передбачено в законі й є реальністю. Відповідно до ч. 5 ст. 83 ЗК територіальні громади сіл, селищ і міст можуть об'єднувати на договірних засадах належні їм земельні ділянки комунальної власності. За їх об'єднання виникає право спільної власності відповідних територіальних громад. Спільна власність не усуває, а, навпаки, передбачає множинність суб'єктів – учасників. Адже за односуб'єктності у відносинах власності за зазначеними нормами (лише району або області) немає і самої спільної власності. Спільна власність на комунальні земельні ділянки не є винятком з цього.

Земельний кодекс не передбачає права спільної власності на землю нашої держави разом з іншими державами. Але в принциповому аспекті виникнення таких відносин не суперечило б вітчизняному законодавству. Адже ст. 3 Закону України «Про власність» допускає можливість існування спільної власності різних держав. А відповідно до ч. 4 ст. 8 цього Закону режим використання спільних природних об'єктів, розташованих на території України і суміжних держав, визначають міжнародні договори, ратифіковані нашою державою.

Право спільної власності на землю, як і інші види права земельної власності, посвідчують державним актом, що передбачено ч. 4 ст. 86 ЗК. А ст. 202 Земельного кодексу.

Право спільної часткової власності на земельну ділянку виникає:

- за добровільного об'єднання власниками належних їм земельних ділянок; придбання у власність земельної ділянки двома або більше особами за цивільно-правовими угодами;
 - прийняття спадщини на земельну ділянку двома або більше особами;
 - за рішенням суду.

До договірних засад виникнення права спільної часткової власності на землю висувають спеціальні вимоги. Відповідно до ч. 2 ст. 88 ЗК України договір про спільну часткову власність на земельну ділянку необхідно укладатися в письмовій формі та посвідчувати нотаріально.

Заздалегідь визначений розмір частки землі в об'єднаній земельній ділянці дає учаснику спільної часткової власності право вимагати виділення належної йому частки зі складу земельної ділянки як окремо, так і разом з іншими учасниками, які вимагають виділення. У разі ж неможливості виділення частки в натурі, він має право вимагати відповідної компенсації за неї. Не менш важливим для учасника спільної часткової власності на земельну ділянку є право на отримання в його володіння і користування частини спільної земельної ділянки, що відповідає розміру належної йому частки, тобто без її виділення в натурі зі складу загальної земельної ділянки.

Відомий заздалегідь розмір частки забезпечує реалізацію й інших прав та обов'язків учасників спільної часткової власності. Згідно з ч. 5 ст. 88 ЗК України учасник спільної часткової власності відповідно до розміру своєї частки має право на доходи від використання спільної земельної ділянки, відповідає перед третіми особами за зобов'язаннями, пов'язаними з цією ділянкою, і повинен брати участь у сплаті податків, зборів і платежів, а також у

витратах з її утримання та зберігання. За продажу учасником належної йому частки інші учасники мають переважне право на її купівлю.

Відповідно до ч. 4 ст. 89 ЗК України співвласники земельної ділянки, що перебуває у спільній сумісній власності, мають право на її поділ або на виділення з неї окремої частки. Нерухомий характер земельної ділянки зумовлює те, що виділення частки співвласника є окремим випадком поділу спільної сумісної ділянки. Це впливає із закріпленого у ч. 5 ст. 89 ЗК України положення, згідно з яким поділ земельної ділянки, що є у спільній сумісній власності, з виділенням частки співвласника може бути здійснено за умови попереднього визначення розміру земельних часток, які є рівними, якщо інше не передбачено законом або не встановлено судом. Відхилення від рівності часток може мати місце, наприклад, за поділу за судовим рішенням земельної ділянки між співвласниками житлового будинку, під час якого буде встановлено, що конфігурація загальної ділянки або інші обставини не дають змоги забезпечити реальну рівність часток учасників спільної сумісної власності.

Контрольні запитання та завдання

1. В чому полягає протиріччя між правом управління і правом власності в економічному сенсі?
2. Що таке земельна правосуб'єктність?
3. В чому полягає земельна дієздатність?
4. Які спеціальні вимоги до суб'єктів права власності на землю в Україні?
5. Які державні землі не підлягають передачі в комунальну та приватну власність?
6. Які комунальні землі не підлягають приватизації?
7. Що таке „територіальна громада“?
8. Коли громадяни України і на яких умовах набувають земельні ділянки у приватну власність?

ТЕМА 7. УПРАВЛІННЯ ЗЕМЛЯМИ РІЗНОГО ЦІЛЬОВОГО ПРИЗНАЧЕННЯ

7.1. Типізація (класифікація) земельних ресурсів, як інструментарій управління

Базовий об'єкт нерухомості – земля має ключове значення у системі підприємницької діяльності людей.

У ринковому середовищі земля має багатофункціональне призначення, як:

- екологічний об'єкт;
- об'єкт господарювання (економічна);
- соціальний об'єкт;
- політично-функціонуючий об'єкт;

Земля має, особливий юридичний статус.

Розпорядження землею, особливо – купівля-продаж – справа специфічна.

Приватна власність не повинна перешкоджати суспільним інтересам, і тому вона обмежена і обтяжена.

Постійні обмеження, права на землю, зумовлені обмеженістю її в природі і незамінністю включають:

- систему землеустрою;
- раціональне використання і охорону земель;
- контроль навколишнього середовища;
- захист прав власників, орендарів і користувачів;
- дотримання умов охоронних територій;
- врахування будівельних норм і правил;
- примусовий викуп земель для суспільних потреб.

Тимчасові обмеження правочинностей:

- суворо цільове використання земельної ділянки;
- можливість купівлі-продажу сільгоспземель за умови цільового призначення;
- вилучення земельних ділянок, які не використовуються;
- обмежена обороноспроможність окремих категорій земель.

Реалізація інтересів власників земельних ділянок подана схематично на рис. 7.1., а загальна типізація (класифікація), як розподіл земельних об'єктів показана на рис. 7.2.

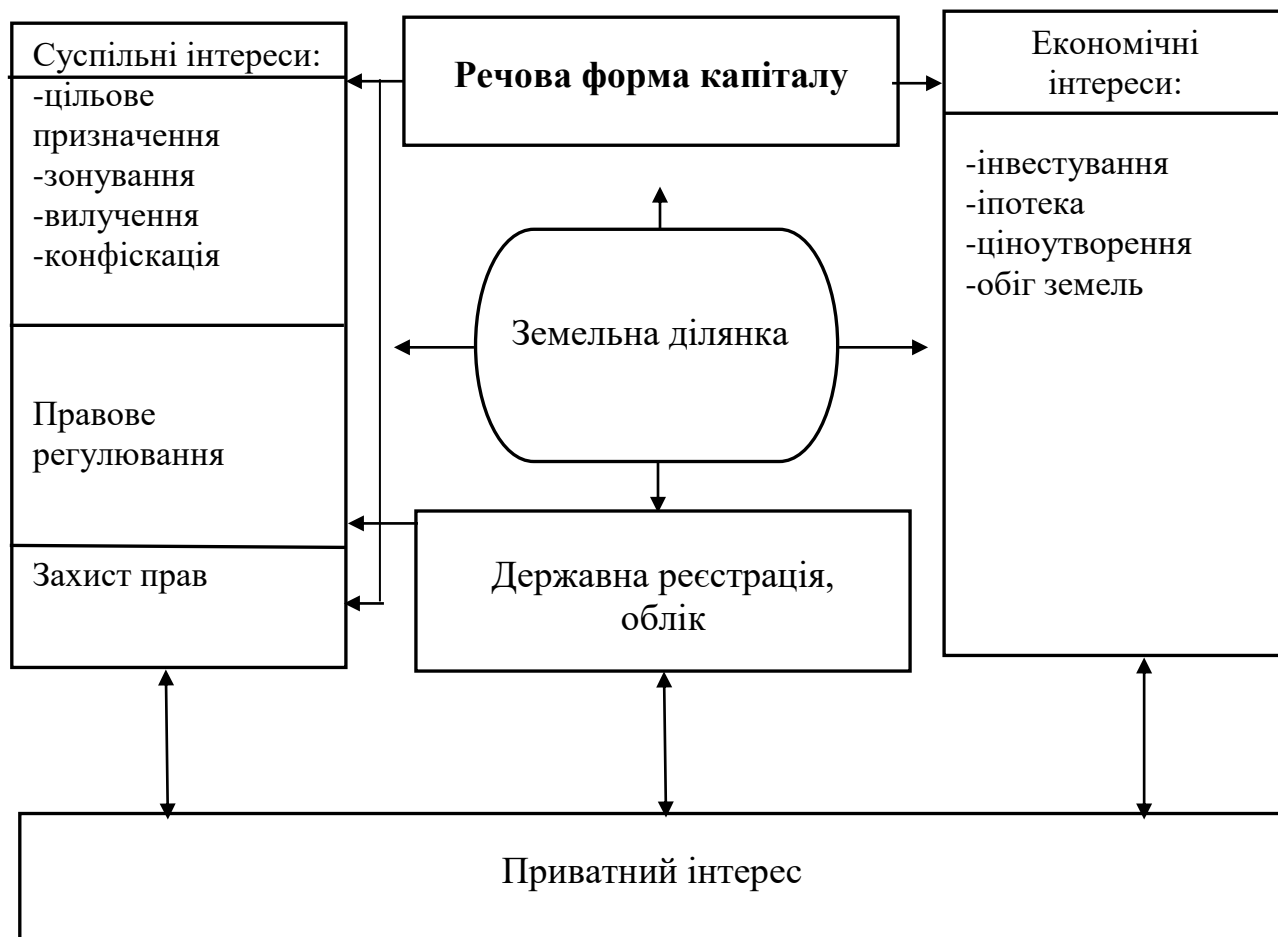


Рис. 7.1. Реалізація інтересів власників землі

Типізація (класифікація) – розподіл земельних об’єктів згідно визначених ознак на групи

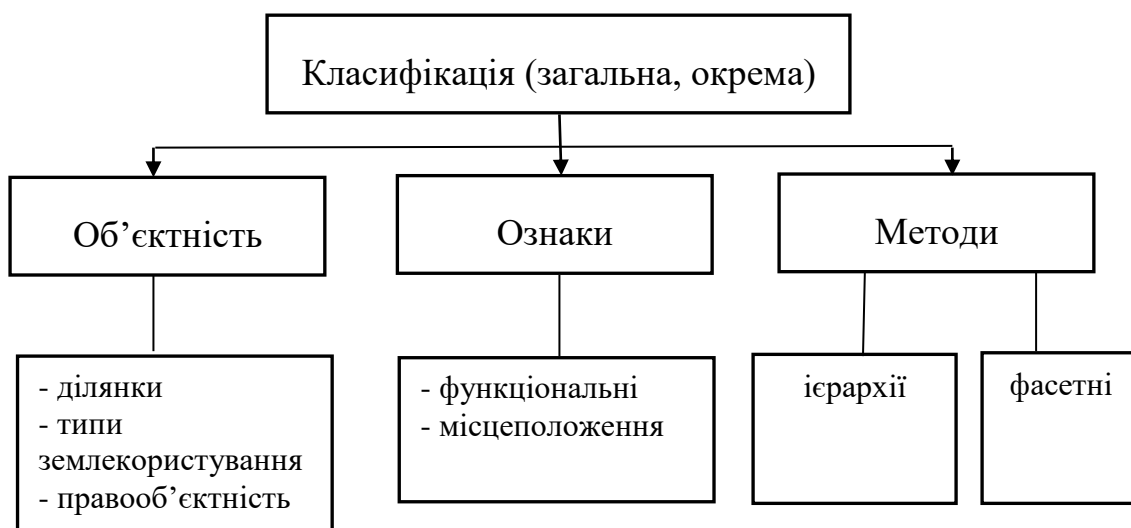


Рис. 7.2. Класифікація земельних ресурсів

Земельні ділянки, як об’єкти характеризуються:

- корисністю – здатність задовольняти потреби людей;
- рідкісністю – кожна земельна ділянка унікальна;
- обмеженістю – кількість землі обмежена природою;

- капітальністю – вартість інвестицій безмежна.
Власність – джерело ренти.

7.2. Категорія земель, як об'єкт державного управління

Земельний фонд України складає 60354,8 тис. га.

Земельні угіддя поділяються на:

- сільськогосподарські;
- несільськогосподарські.

Загальне державне управління земельним фондом здійснюється через певні території, в межах адмінутворень, через інститут категорій земель, їх 9.

Галузеве управління здійснюється на землях окремих галузей або категорій земель:

Держлісгосп – землі лісового фонду;

Держводгосп – землі водного фонду;

Мінагрополітики – сільгоспземлі;

Міноборони – землі оборони.

Внутрігосподарське управління (держлісгоспи, водогосподарства, КЕЧ) головну роль відіграє у раціональному і ефективному використанні земель (табл.7.1).

Таблиця 7.1

Земельний фонд України на 01.01.2004 р. та на 01.01.2014 р.

Види основних угідь	Площа земель та структура			
	на 01.01.2004		на 01.01.2014	
	тис. га	%	тис. га	%
1	2	3	4	5
Сільгоспугіддя:	41788,5	69,2		
рілля	32480,2	53,5		
багаторічні насадження	907,3	1,5		
сінокоси і пасовища	7968,3	13,2		
Ліси	10457,5	17,3		
Забудовані землі	2459,2	4,1		
Заболочені землі (водний фонд)	953,5	1,6		
Відкриті землі (інші)	1055,2	1,7		
Всього суші:	57939,8			
Разом	60354,8	100	60354,8	100

В основу планування розвитку територій і використання земельно-ресурсного потенціалу закладено – природно-ресурсний потенціал територій, як сукупності продуктивності природних ресурсів.

Розрізняють сучасну (фактичну) і потенціальну продуктивність природних ресурсів.

Ресурси України:

- земля – 44%;

- трудові ресурси – 39%;
- капітал – 17 %.

Природно-ресурсний потенціал території України дозволяє забезпечити населення харчуванням 150 млн. жителів, а по деяких складових і вдвічі більше.

Причому суспільство понесло значні втрати, але освоєння земель і ефективність їх господарського використання беззаперечна.

Різні вчені оцінюють земельно-ресурсний потенціал (сільгоспземель) від 42,7 млрд. доларів США, (32 млн. га перемножити на 10 тис. доларів) 320 млрд доларів США.

7.3. Особливості управління сільськогосподарськими та несільськогосподарськими землями

В статті 14 Конституції України закріплено: „земля є основним національним багатством...”

Специфічні ознаки сільськогосподарських ділянок характеризують їх як об'єкт земельних ділянок (рис. 7.1):

- обмеженість;
- локальність;
- нерухомість;
- основний засіб;
- предмет праці;
- ґрунтовий покрив.

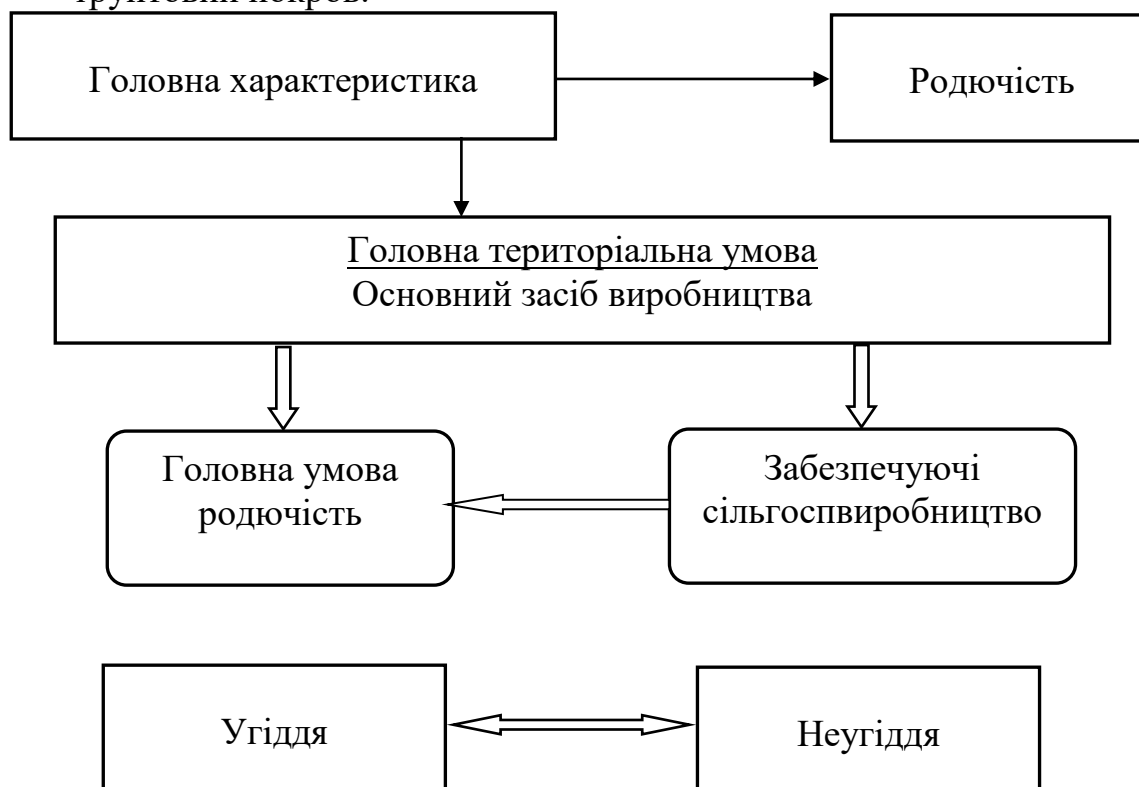


Рис. 7.1. Специфічні ознаки сільськогосподарських земель

Несільгоспземлі:

- землі житлової та громадської забудови;
- землі природно-заповідного фонду;
- лісового фонду;
- водного фонду;
- промисловості, транспорту.

Управління землями забудови

Землі забудови знаходяться в межах існуючих поселень, то ними за деякими виключеннями (особливо цінних) розгородження здійснюють органи місцевого самоврядування (ОМС).

ОМС діють у відповідності до встановленої ними містобудівної діяльності на територіях поселень.

Державне регулювання містобудівної діяльності здійснюється:

- контролем за дотриманням містобудівних нормативів, стандартів і правил;
- управління державними капіталовкладеннями в розвиток поселень;
- регулювання політики земельних податків і платежів;
- проведенням державних експертиз;
- здійснення заходів по управлінню державними землями в межах поселень.

Питання розвитку поселень визначаються:

- генеральною схемою розселення, природокористування та розміщення виробничих ресурсів України;
- схемами землеустрою та проектів районного планування, адміністративно-територіальних утворень;
- генеральними планами міст, селищ, сіл та їхніх систем;
- проектів меж (зміни) поселень;
- проектами землеустрою територій;
- територіальними комплексами, схемами охорони природи і природокористування;
- проекти детального планування;
- проекти забудови кварталів.

Контроль запитання та завдання

1. В чому полягає багатофункціональне призначення землі?
2. Що визначає особливий юридичний статус земельної ділянки?
3. Назвіть постійні обмеження права на землю.
4. Назвіть тимчасові обмеження правочинностей.
5. Які форми і види класифікації земельних ресурсів в Україні?
6. В чому полягає поділ земель на угіддя?
7. Дайте характеристику земельному фонду України і області та визначте шляхи розвитку.

ТЕМА 8 УПРАВЛІННЯ ЗЕМЛЯМИ ПРИРОДОЗАПОВІДНОГО ФОНДУ ТА ІНШОГО ПРИРОДООХОРОННОГО ПРИЗНАЧЕННЯ

8.1 Концепція розвитку природно-заповідних територій в Україні. Сутність і зміст земель природно-заповідного фонду

В Україні тривають роботи по розширенню мережі природно-заповідних територій з метою збереження генофонду рослинного і тваринного світу, типових і рідкісних ландшафтів, підтримання сприятливих екологічних умов формування повноцінного екологічного каркасу території. Суспільство дедалі більше усвідомлює важливість і значущість охорони природних ресурсів. Збереження і розвиток природно-заповідного фонду започаткував Указ Президента України від 10 березня 1994 р., який передбачав резервування понад 700 тисяч гектарів цінних земель з метою подальшого віднесення їх до територій і об'єктів природно-заповідного фонду. Концепція збереження біологічного розмаїття 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; посилення відповідальності за збереження довкілля. Закон України "Про загальнодержавну програму формування національної екологічної мережі України на 2000 – 2015 роки" від 21.09.2000 р., Указ Президента України "Про території природно-заповідного фонду загальнодержавного значення" від 21.02.2002 р. визначили розвиток природно-заповідного фонду. Сформували мережу природно-заповідних територій, які охоплюють майже 6200 об'єктів, займаючи площу понад 2,4 млн. га, або 4,1 відсотка території України, з яких надано у користування установам природно-заповідного фонду майже 0,5 млн. гектарів. Мережа природно-заповідного фонду в Україні є значно меншою за площею, ніж у більшості країн Європи, де цей показник сягає 5 – 7, а в північному регіоні – 11 – 12 відсотків територій країн. Але навіть вказані незначні території розвиваються дуже проблематично: розмаїття видів природних ландшафтів і рослинних угруповань, територіальна структура природоохоронних територій не повною мірою відповідають міжнародним стандартам стратегії планування території країни. Надмірна розораність території значно погіршує умови забезпечення територіальної єдності ділянок з природними ландшафтами, що ускладнює і навіть унеможливорює просторові процеси біологічного обміну, притаманного живій природі. До парадоксу, найбільше різноманіття біологічного світу, видів тварин знаходиться в зоні Чорнобиля.

Для розширення площі національної екологічної мережі загальнодержавною програмою передбачено вжиття таких заходів:

- збільшення площі земель, наданих у користування установам природно-заповідного фонду, з 0,5 до 2 млн. гектарів;
- створення об'єктів природно-заповідного фонду на землях, що відповідають умовам забезпечення охорони природних систем;

- 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, впровадження особливого режиму використання земель на ділянках витоку річок;
- формування транскордонних природоохоронних територій міжнародного значення;
- створення захисних лісових насаджень і полезахисних лісових смуг, залуження земель;
- консервація деградованих і забруднених земель із подальшим їх частковим залісненням;
- збереження природних ландшафтів на землях промисловості, транспорту, зв'язку, оборони;
- екологічно доцільне збільшення площі лісів.

Площа земель природно-заповідного фонду наприкінці періоду реалізації програми (2015 р.) повинна була зрости до 6 млн. 275 тис. га, або становити 10,4% загальної площі країни.

Згідно із Земельним кодексом до земель природно-заповідного фонду належать 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) (ст. 43 ЗКУ). Склад земель природно-заповідного фонду визначено ст. 44 ЗКУ.

Природні заповідники представляють відносно великі природно-територіальні комплекси, вилучені 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 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 географічного, естетичного поглядів ландшафтів різних природно-географічних зон країни.

Національні природні парки займають відносно велику територію, яка переважно складається з декількох екосистем, що не зазнали (або несуттєво зазнали) змін у результаті господарської діяльності людини, де забезпечується охорона флори і фауни або геоморфологічних систем, особливо цінних з наукової, просвітньої, виховної та рекреаційної позицій. Це може бути також територія, цікава у ландшафтному аспекті. Тому не випадково у національних парках вилучають із природокористування землі, цінні з екологічної, геоморфологічної і естетичної позицій. Населення ж за умови дотримання відповідних вимог може відвідувати національні парки для відпочинку, задоволення культурно-естетичних потреб.

Метою створення *біосферних заповідників* є:

- забезпечення можливості порівняльно-екологічних багаторічних досліджень у природних і антропогенних екосистемах для отримання інформації про розвиток модифікованих суспільством природних ландшафтів;
- організування державної та глобальної систем моніторингу навколишнього середовища;
- забезпечення міжнародної співпраці в галузі охорони навколишнього середовища;
- збереження генофонду біосфери.

Регіональні ландшафтні парки (ландшафтні заказники) - це відносно великі територіальні комплекси, які відрізняються високим ступенем естетичності природних і слабо окультурених ландшафтів (у тому числі агрокультурних), сприятливими для рекреації кліматичними умовами, зручним транспортним зв'язком і придатністю для організації масового відпочинку й туризму. Такі парки виконують рекреаційну, туристичну, краєзнавчо-просвітницьку та інші функції; дають змогу звільнити від масового відвідування заповідники і національні парки, хоча за своїми перевагами їм не поступаються.

Заказники природи створюють з метою охорони і відтворення окремих цінних компонентів природних екосистем, генофонду рослинного і тваринного світу. Вони, залежно від поставлених перед ними завдань, можуть мати тимчасовий характер. Відповідно до термінів заказаного 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 поділяють на: ботанічні, геологічні, геоморфологічні, спелеологічні, ботаніко-зоологічні тощо. Вони мають переважно регіональне значення й охороняють їх ті відомства й організаційна території яких вони розміщені. Щоправда, особливо цінні пам'ятки природи можуть мати загальнодержавне підпорядкування.

Заповідні урочища (резервати) створюють на незначних територіях (2-100 га) з метою збереження унікальних екосистем і об'єктів неживої природи, що мають наукове, господарське або культурно-естетичне значення. Як і пам'ятки природи, заповідні урочища поділяють на ботанічні, зоологічні, гідрологічні, геологічні, геоморфологічні, спелеологічні, 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 й мають значне народногосподарське значення. Ст. 45 ЗКУ визначає, що землі ПЗФ можуть перебувати у державній, комунальній і приватній власності і визначені ст. 15 ЗКУ, як особливо цінні.

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

Ріст площ заповідних територій вимагає ефективного державного

управління.

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 **здійснюють Кабінет Міністрів України, Рада Міністрів Автономної Республіки Крим та місцеві державні адміністрації.**

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 1995р. 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, впровадження 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 послуговується "Положенням про Головне управління національних природних парків і заповідної справи Мінекобезпеки України", затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 13 березня 1995 р. № 170. Для забезпечення державного управління територіями та об'єктами природно-заповідного фонду створюють **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 створюють спеціальні адміністрації, здійснюють підприємства, установи та організації, у віданні яких перебувають ці території та об'єкти.

8.3. Режим використання земель природно-заповідного фонду

Режим територій природних заповідників. Щоб розкрити суть управління природними заповідниками, потрібно пам'ятати, що землі природно-заповідних територій, є передусім ядром "екологічного каркасу" території України. 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 із 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 ніж 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, вживання заходів з метою збільшення кількості окремих видів тварин, понад допустиму науково обґрунтовану ємкість угідь, збирання колекційних та інших матеріалів, за винятком матеріалів, необхідних для виконання наукових досліджень.

Проекти організації території природних заповідників та охорони їх природних комплексів розробляють **спеціалізовані проектні організації та затверджує Міністерство екології та природних ресурсів України.**

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 охоплює території, призначені для збереження і відновлення найбільш цінних природних та мінімально порушених антропогенними чинниками природних комплексів, генофонду рослинного і тваринного світу її режим визначається відповідно до вимог, встановлених для природних заповідників;

- буферна зона охоплює території, виділені з метою запобігання негативному впливу на заповідну зону господарської діяльності на прилеглих територіях. її режим та порядок створення визначають відповідно до вимог, встановлених для охоронних зон природних заповідників;

- зона антропогенних ландшафтів охоплює території традиційного землекористування, лісокористування, використовування, місць поселення,

рекреації та інших видів господарської діяльності.

Режим територій національних природних парків 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 встановлюють диференційований режим щодо їх охорони, відтворення та використання згідно з функціональним зонуванням:

- заповідну зону;
- зону регульованої рекреації;
- зону стаціонарної рекреації;
- господарську зону.

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 можна проводити зонування, аналогічне з вимогами, визначеними для територій національних природних парків.

Режим територій заказників природи ґрунтується на обмеженні або забороні діяльності, що суперечить цілям і завданням, передбаченим Положенням про заказники. В них дозволено господарську, наукову та іншу діяльність, що не суперечить цілям і завданням заказника.

З метою збереження **пам'яток природи і заповідних урочищ** заборонено будь-яку 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.

На значну увагу заслуговує проблема **режиму використання земель ботанічних садів**. Для забезпечення необхідного режиму й ефективного їх

використання виділяють зони, які регламентують диференційоване використання територій ботанічних садів:

- експозиційна;
- наукова;
- заповідна;
- адміністративно-господарська.

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

На території **зоологічних парків** заборонено 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;
- наукова;
- рекреаційна;
- господарська.

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

На території **парків-пам'яток садово-паркового мистецтва** заборонено будь-яку господарську діяльність, що загрожує їх збереженню.

Враховуючи актуальність охорони території та об'єктів природно-заповідного фонду, на прилеглих до них територіях встановлюють охоронні зони, розміри яких мають відповідати до їхньому цільовому призначенню на основі спеціальних обстежень ландшафтів та видів господарської діяльності на прилеглих територіях.

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

8.4. Розвиток інноваційно-інвестиційної діяльності як функції управління землями природно-заповідного фонду та іншого природоохоронного призначення

Особливе місце в системі ефективного управління землями природно-заповідного фонду та іншого природоохоронного призначення належить *інвестиційній діяльності*, яка може здійснюватися за рахунок коштів бюджету, позабюджетних фондів, інвестування громадянами, недержавними підприємствами, громадськими і релігійними організаціями, іноземного інвестування громадянами, юридичними особами та державами тощо.

Інноваційна ж діяльність як одна з форм інвестиційної політики виражається у формі впровадження досягнень науково-технічного прогресу на прикладі програм з великими строками окупності витрат, фінансування фундаментальних досліджень для здійснення якісних змін у галузі природоохоронної діяльності, розробки і впровадження нових, ресурсозберігаючих технологій розвитку заповідної справи тощо.

Без належного фінансового забезпечення намагання забезпечити високу ефективність управління землями природно-заповідного фонду буде безрезультатним.

Радикальні зміни у галузі раціонального використання цих земель неможливі без продовження наукових досліджень з метою вивчення природних ресурсів, забезпечення постійного спостереження за ними, екологічного прогнозування, розробки наукових основ охорони, відтворення і використання природних ресурсів та особливо цінних об'єктів. Згідно з "Положенням про наукову діяльність заповідників та національних природних парків України, затвердженого наказом Міністерства екології та природних ресурсів України від 09.08.2000р. № 103, загальнодержавні наукові програми наукових досліджень у галузі заповідної справи розробляють НАН України і Міністерство екології та природних ресурсів України. Пріоритетні напрями розвитку заповідної справи визначено постановами Кабінету Міністрів України від 12.11.1997р. № 1259 "Про вдосконалення державного управління заповідною справою в Україні" та від 24.12.2001р. "Про затвердження переліку державних наукових і науково-технічних програм з пріоритетних напрямів розвитку науки і техніки на 2002-2006 роки".

Програмою перспективного розвитку заповідної справи в Україні, затвердженою постановою Верховної Ради України від 22.09.1994р., передбачено, що наукові відділи розробляють довгострокові теми та програми, які погоджують наукові куратори природно-заповідних установ і затверджують НАН України та Мінекоресурсів України. Для тих природно-заповідних установ, які не належать до НАН України та Мінекоресурсів України, теми і програми додатково затверджують органи у підпорядкуванні яких вони перебувають. На основі програм і тем розробляють щорічні робочі плани, які розглядають учені або науково-технічні ради і погоджують з Мінекоресурсів.

Одним із джерел фінансування природоохоронної діяльності є так звані екологічні фонди. Виходячи з вимог гармонійного розвитку природоохоронної діяльності і формування ринкових відносин, наказом Міністерства охорони навколишнього природного середовища України від 26 лютого 1993 року було затверджено "Положення про екологічні фонди природних заповідників, біосферних заповідників, національних природних парків, ботанічних садів, дендрологічних парків та зоологічних парків", складовими якого є:

1. Завдання екологічного фонду
2. Кошти екологічного фонду
3. Повноваження екологічного фонду
4. Органи управління екологічного фонду.

Кошти екологічного фонду використовують для цільового фінансування заходів, спрямованих на:

- забезпечення охорони заповідних природних комплексів та об'єктів;
- розвиток наукових досліджень, міжнародне співробітництво в галузі охорони, вивчення досвіду роботи на територіях та об'єктах природно-заповідного фонду;
- еколого-освітні роботи.

Екологічний фонд є єдиним розпорядником своїх коштів. Не використані на кінець року кошти екологічного фонду вилученню не підлягають (за винятком випадків звернень стягнення на майно екологічного фонду за його зобов'язаннями) і використовують їх для фінансування заходів відповідно до цілей екологічного фонду наступними роками.

Повноваження екологічного фонду полягають у:

- одержанні грошових внесків від підприємств, установ, організацій, у тому числі міжнародних і зарубіжних, та громадян;
- відкритті рахунків в установах банків;
- розподілі коштів за цільовим призначенням;
- перебуванні позивачем або відповідачем в органах суду. Облік коштів та їх використання здійснює бухгалтерія природних заповідників, біосферних заповідників, національних парків, ботанічних садів, дендрологічних та зоологічних парків, при яких створено екологічний фонд, завдяки відкриттю окремих рахунків для національної та іноземної валюти.

Ревізійна ж комісія контролює фінансову діяльність екологічного фонду. Загалом облік екологічних фондів здійснює Міністерство екології та природних ресурсів.

Отже, інвестиційно-інноваційна діяльність як механізм управління землями природно-заповідного та іншого призначення в сукупності з іншими механізмами управління забезпечує якісні тенденції сталого розвитку земель природно-заповідного фонду та території України.

Контрольні запитання та завдання

1. Мережа природно-заповідного фонду в Україні – її складові, розміри та розвиток.
2. Що являють собою природні заповідники?
3. Для чого створюють національні природні парки?
4. Яка мета біосферних заповідників?
5. Що відносять до заказників природи?
6. Порядок зміни цільового призначення земельної ділянки природно-заповідного фонду.
7. Що заборонено на території дендрологічного парку?

ТЕМА 9. УПРАВЛІННЯ ЗЕМЛЯМИ ОЗДОРОВЧОГО ТА РЕКРЕАЦІЙНОГО ПРИЗНАЧЕННЯ

9.1. 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, глава 8, ст. 47, 48, 49, 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. Висока соціальна роль земель оздоровчого призначення перебиває затрати, зумовлені створенням ефективної системи управління цими землями. Досвід управління землями оздоровчого призначення свідчить, що організаційна структура управління цими землями загалом 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.

Вживання ефективних заходів щодо охорони земель оздоровчого призначення передбачає поділ 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, завширшки не менше ніж 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 й санітарний стан курорту.

У зоні суворого режиму дозволено 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 та штучні сховища мінеральних вод і лікувальних грязей; територію, на якій розміщені санаторно-курортні установи й 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 заборонено 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 із 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 збігаються 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 та ландшафтно-кліматичні умови курорту.

На території третьої зони дозволено всі види робіт, які не чинитимуть негативного впливу на природні лікувальні засоби і санітарний стан курорту.

Дотримання правил санітарної охорони курортів забезпечують 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.

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.

9.2. Відшкодування збитків, зумовлених обмеженим режимом використання земель оздоровчого призначення

Важливе місце в системі управління землями оздоровчого призначення належить відшкодуванню збитків власникам землі та землекористувачам, діяльність яких зумовлена обмеженим режимом використання земель у межах зон санітарної охорони. Потреба в такому відшкодуванні продиктована демократизацією земельних відносин та законами ринкової економіки. Адже власник землі або землекористувач, земельна ділянка якого знаходиться в межах округу санітарної охорони, має низку заборон господарської діяльності на землі, які знижують прибутковість його господарювання.

Управління землями оздоровчого та рекреаційного призначення

обмежують його підприємницьку ініціативу, вилучають гарантії недоторканності його землекористування, впевненості в завтрашньому дні тощо. Такі обмеження вимагають відшкодування збитків у розмірі недоотриманих прибутків суб'єкта господарювання на землі та інших незручностей, зумовлених обмеженим режимом землекористування.

Згідно зі ст. 157 Земельного кодексу України відшкодування збитків здійснюють органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, громадяни та юридичні особи, які своєю діяльністю обмежують права власників і землекористувачів. Владні структури нині це сприймають не зовсім однозначно. Такі відшкодування в більшості випадків не проводять, через що ущемляють інтереси власників землі та землекористувачів.

Наприклад, у першій зоні санітарної охорони курорту Трускавець функціонують понад сорок ветхих будинків садибної забудови. При цьому заборонено реконструкцію цих будинків, утримання худоби і птиці, на присадибній ділянці; вирощування сільськогосподарських культур (крім квітів); здійснення цивільно-правових угод щодо обігу земельних ділянок тощо. Але за роки функціонування курорту мешканці цих будинків не отримали будь-яких відшкодувань. Були спроби органів виконавчої влади переселити ці сім'ї в багатоквартирні будинки, але брак коштів на будівництво не дав змоги реалізувати задум.

9.3. 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, називають рекреацією, а землі, на яких цей процес відбувається, відповідно, – рекреаційними. Гл. 9 ЗКУ ст. 50, 51, 52 згідно із Земельним кодексом України (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.

Рекреацію у свою чергу поділяють на організовану, де відпочинок забезпечують спеціалізовані служби сервісу, і неорганізовану, за якої кожний

відпочиваючий самостійно визначає мету, місце і форму відпочинку.

Цільове використання земель рекреаційного призначення визначають 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 у 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 використовують для спостереження в природних умовах за гірськими тваринами;
- райони різних культурних ландшафтів, цікаві із соціальної, лісогосподарської, сільськогосподарської та інших позицій;
- місця спостереження за краєвидом;
- береги рік, придатні для пляжів тощо.

Управляючи землями рекреаційного призначення, потрібно глибоко і всебічно 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 передусім потрібно вирішити такі завдання:

- обґрунтувати найдоцільніше 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, соціально-економічних, 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. Організуючи землі рекреаційного призначення, потрібно пам'ятати, що може виникнути необхідність встановлення диференційованого режиму їх використання й охорони.

Тому під час нормування рекреаційних навантажень потрібно враховувати склад і стан лісів, крутість і експозицію схилу, характеристику трав'яного покриву, контингент відпочиваючих та їх загальну культуру тощо. Інакше кажучи що глибше і повніше буде вивчено екологічні фактори, то обґрунтованішими будуть пропозиції рекреаційного використання лісів. Особливо варто зазначити, що це потрібно розглядати тільки в контексті регіональних особливостей і наукових прогнозів можливих наслідків антропогенного впливу на рекреаційні ресурси, що дасть змогу найефективніше використовувати земельні угіддя.

Звичайно, тільки тоді землекористування матиме характер розширеного відтворення, збереження природних комплексів, цінних об'єктів живої та неживої природи, коли воно ґрунтуватиметься на глибоких екологічних дослідженнях, екологічному світогляді, досягненнях наукової думки тощо. І, звичайно, потрібно переймати зарубіжний і вітчизняний досвід, який засвідчує, що рекреаційні ресурси ефективніше використовують за умови передачі їх у приватну або іншу недержавну форму власності. Адже гуманістичне навантаження Земельного кодексу України (ст. 52) дозволяє передання 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 згадано в першому розділі.

Контрольні запитання та завдання

1. Яка територія відноситься до першої зони?
2. Яка територія відноситься до другої зони?
3. Що таке зона спостережень і чим вона відрізняється від зони обмежень?
4. Що належить до земель рекреаційного призначення?
5. як поділяють землі рекреації?
6. Як нормують рекреаційне навантаження?
7. Що характеризує вид можливого використання земель рекреацій?

ТЕМА 10. УПРАВЛІННЯ ЗЕМЛЯМИ ІСТОРИКО-КУЛЬТУРНОГО ПРИЗНАЧЕННЯ

10.1. Органи управління землями історико-культурного призначення

Згідно із Законом України „Про охорону культурної спадщини” *державне управління землями історико-культурного призначення покладено 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.

До повноважень Кабінету Міністрів України у сфері охорони культурної спадщини належать:

- 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;
- 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;

- 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 або 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 територій 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.

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.

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

10.2. 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 завдяки організації системи заходів на прилеглих до неї територіях. Такі зони охорони пам'яток є формою їх захисту, засобами регулювання довкілля. Наявність зон охорони пам'яток спрямовує реконструкцію населених місць, сприяє збереженню традиційного характеру середовища пам'яток та їх органічному залученню 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:

- 1) охоронна зона;
- 2) зона регулювання забудови;
- 3) зона охорони ландшафту;
- 4) зона охорони археологічного культурного шару.

Охоронна зона – територія, яку виділяють для збереження і відтворення найближчого історичного середовища пам'ятки, головним або 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 або призначена під забудову територія поза 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 й 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 або близька до природної незабудована територія поза 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 окремому пейзажі, що містить пам'ятку. У зоні охорони ландшафту заборонено будівництво капітальних будівель й споруд, шляхові і земляні роботи, що змінюють ландшафт, який охороняється.

Зона охорони археологічного культурного шару – територія поза 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 установлення тільки охоронних зон. Для найцінніших парків у міському середовищі може бути визначено і зону регулювання забудови. Для пам'яток археології встановлюють охоронну зону та зону 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.

Дозвіл на проведення робіт у межах зон охорони видає відповідний орган охорони культурної спадщини за поданням виконавчого комітету місцевої ради.

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 їх потрібно здійснювати за розроблення зон охорони для наукового обґрунтування меж і режимів зон охорони пам'яток. Межі зон охорони варто узгоджувати з розпланувальними і природними рубежами: межами кварталів і площ, із вулицями, шляхами, берегами річок, схилами тощо.

До охоронної зони входять 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 за розосередженого розташування пам'яток встановлюють для кожної пам'ятки окремо. Якщо декілька пам'яток розташовані на незначній 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 треба визначити.

У пам'яток, що не відіграють активної ролі в довкіллі, й 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 встановлюють 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 визначають.

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

До зони охорони ландшафту необхідно залучити природні утворення, що становлять характерне середовище пам'ятки, а також ті, що відіграють важливу роль у цінних пейзажах, що містять пам'ятку або 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 визначають відповідною науково-проектною документацією, яку затверджує центральний орган виконавчої влади в галузі охорони культурної спадщини або уповноважений ним орган охорони культурної спадщини.

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

10.3. Управління процесом реалізації права власності та користування на землі історико-культурного призначення

Законодавче закріплення в Земельному кодексі (ст. 54) державної, комунальної та приватної форм власності на землі історико-культурного призначення відкриває принципову можливість подолання соціально-економічного відчуження людей від цінностей, створених їхніми руками.

Органи управління землями історико-культурного призначення, передаючи ці землі у власність, на перший план повинні висувати Закон. Не можна допустити, щоб органи виконавчої влади, прикриваючись ширмою загальнодержавних інтересів, порушували законні права юридичних або фізичних осіб щодо отримання права власності на пам'ятки культурної спадщини. Переданню у приватну власність підлягають усі землі історико-культурного призначення, за винятком усіх пам'яток археології (незалежно від форм власності на території, на яких вони розміщені), об'єктів культурної спадщини, занесених до Переліку пам'яток, що не підлягають приватизації, та пам'яток національного значення, що потребують спеціального режиму охорони. Останні можна передавати у користування за погодженням з центральним органом виконавчої влади у сфері охорони культурної спадщини. При цьому особі, яка набула права володіння або користування землею історико-культурного призначення, заборонено передавати цю землю у володіння або користування іншій особі. У випадках продажу пам'ятки, крім пам'ятки, яка не підлягає приватизації, власник або уповноважений ним орган зобов'язані у письмовій формі повідомити про це відповідний орган охорони культурної спадщини (обласних, Київської та Севастопольської міських, районних державних адміністрацій, місцевого самоврядування або орган охорони культурної спадщини Ради Міністрів Автономної Республіки Крим) та центральний орган виконавчої влади у сфері охорони культурної спадщини із зазначенням ціни та інших умов продажу, на яких він її продає.

Центральний орган виконавчої влади у сфері охорони культурної спадщини має право привілейованої купівлі пам'ятки національного значення. Орган охорони культурної спадщини Ради Міністрів Автономної Республіки Крим, органи охорони культурної спадщини обласних, Київської та Севастопольської міських, районних державних адміністрацій та органи охорони культурної спадщини місцевого самоврядування мають право привілейованої купівлі пам'ятки місцевого значення. У разі відмови від здійснення цього права або нездійснення його протягом місяця з дня одержання повідомлення власник або уповноважений ним орган мають право на відчуження пам'ятки.

10.4. Державна реєстрація земельних ділянок історико-культурного призначення

Аналіз використання земель історико-культурного призначення показує, що прийняття ефективних управлінських рішень у галузі їх охорони можливе за умови кількісного та якісного опису об'єкта управління. Без такої

інформації процес ефективного управління здійснюватися не може. Тому завдання органів управління землями історико-культурного призначення передусім полягає в тому, щоб забезпечити реєстрацію всіх об'єктів культурної спадщини, незалежно від форм власності, занесенням їх до Державного реєстру нерухомих пам'яток України за категоріями національного та місцевого їх значення.

Тільки після занесення до реєстру всієї сукупності інформації про землю й об'єкт культурної спадщини, який розміщений на цій землі, на нього поширюється правовий статус пам'ятки. При цьому існує певна специфіка занесення до такого реєстру, яка зумовлена категорією пам'ятки. Зокрема пам'ятки національного значення заносять до реєстру постановою Кабінету Міністрів України за поданням центрального органу виконавчої влади в галузі охорони земель історико-культурного призначення. Пам'ятки ж місцевого значення – за рішенням центрального органу виконавчої влади у сфері охорони культурної спадщини за поданням відповідних органів охорони культурної спадщини або за поданням Українського товариства охорони пам'яток історії та культури, інших громадських організацій, до статутних завдань яких належить питання охорони культурної спадщини, протягом одного місяця з дня одержання подання.

Об'єкт культурної спадщини, в тому числі щойно виявлений, до вирішення питання про занесення його до реєстру підлягає охороні відповідно до вимог Закону України „Про охорону культурної спадщини”, про що центральний орган виконавчої влади у сфері охорони культурної спадщини у письмовій формі повідомляє власника цього об'єкта або уповноважений ним орган, відповідні органи культурної спадщини, на території яких він розташований.

Центральний орган виконавчої влади у сфері охорони культурної спадщини видає власникові пам'ятки або уповноваженому ним органу свідоцтво про реєстрацію ним об'єкта культурної спадщини як пам'ятки.

Центральний орган виконавчої влади у сфері охорони культурної спадщини надає органу охорони культурної спадщини Ради Міністрів Автономної Республіки Крим, органам охорони культурної спадщини обласних, Київської та Севастопольської міських, районних державних адміністрацій та органам охорони культурної спадщини місцевого самоврядування витяги з реєстру щодо пам'яток, які розташовані на їхніх територіях.

Якщо пам'ятку зруйновано через форс-мажорні обставини і її неможливо відновити, вона підлягає вилученню з державного реєстру.

Враховуючи важливість охорони земель історико-культурного призначення та об'єктів, розміщених на цих землях, центральний орган виконавчої влади у сфері охорони культурної спадщини забезпечує публікацію реєстру та внесених до нього змін у спеціалізованому періодичному виданні.

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

Ефективне використання земель історико-культурного призначення залежить від того, наскільки фізична або юридична особа має почуття відповідальності за порушення нею чинного законодавства. Незаконні дії, вчинені фізичною або юридичною особою, що призвели до істотних змін у землекористуванні, спричиняють кримінальну відповідальність згідно із законом.

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 очевидно 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”, накладають керівник, заступник керівника центрального органу виконавчої влади у сфері охорони культурної спадщини Ради Міністрів Автономної Республіки Крим, керівник 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 стосовно справи, протягом трьох днів надсилають посадовій особі, яка має право накладати фінансові санкції.

Контрольні запитання та завдання

1. Які органи охорони культурної спадщини?
2. Які повноваження Кабміну в сфері охорони культурної спадщини?
3. Які договори укладаються з власниками пам'яток?
4. Які зони охорони пам'яток?
5. Що вирішує зона охорони археологічного культурного шару?

ТЕМА 11. УПРАВЛІННЯ ЗЕМЛЯМИ З ОСОБЛИВИМ РЕЖИМОМ ВИКОРИСТАННЯ

11.1. Управління землями у смугах прикордонного режиму

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

Одним із основних завдань Комплексної програми розбудови державного кордону є управління землями прикордонних смуг.

Користування землею, лісами та ведення іншої господарської діяльності у прикордонних смугах здійснюють так, 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 встановлюють компетентні органи за погодженням із прикордонними військами.

З метою забезпечення на державному кордоні належного порядку встановлюють прикордонну смугу, яка проходить вздовж кордону на його сухопутних ділянках, вздовж берегів прикордонних річок, озер та інших водойм з урахуванням місцевих особливостей та умов, які визначає Кабінет Міністрів України.

У прикордонну смугу не включаються населені пункти й 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 договірною (делімітованою) кордону через систему прикордонних знаків. Демаркацію кордону проводять 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. Постанова Кабінету Міністрів України „Про прикордонний режим” (від 27.07.1998р., № 1147) вказує порядок провадження робіт у прикордонній смузі та контрольованому прикордонному районі. Переважно ці території у Єврокарпатському регіоні характерні 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 в профілактичній смузі заборонено випасання й утримання сільськогосподарських тварин. Ширину цієї смуги визначають облдержадміністрації разом із відповідними підрозділами прикордонних військ залежно від санітарно-карантинного, ветеринарного, фіто-санітарного та екологічного стану конкретних територій.

У прикордонній смузі підлягають особливому режиму, який встановлює облдержадміністрації разом з відповідними підрозділами Прикордонних військ, порядок проведення сільськогосподарських робіт, догляд і вирубування 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 можна проводити лише з дозволу відповідного підрозділу прикордонних військ, а топографо-геодезичні – з дозволу Міністерства оборони та Держкомкордону.

Отже, відповідно до Закону України „Про державний кордон України” користування землею, лісами, тваринним світом та іншу господарську діяльність проводять 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 дасть змогу 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, багатою 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 визначають місцеві держадміністрації з відповідними підрозділами прикордонних військ. Потрібно зазначити, що мисливський вид рекреаційної діяльності не допускається і полювання у прикордонній смузі заборонено. 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.

11.2. Управління землями з несприятливими природними умовами

Проблема використання для суспільних потреб непридатних і порушених земель набуває дедалі більшого значення. Освоєння таких земель вимагає складної інженерної підготовки і значних капіталовкладень. У більшості країн ця проблема вже давно актуальна через обмеженість придатних для заселення земель. В Японії розмір придатних для заселення земель становить 0,13 га на людину, в Німеччині – 0,26, у Великобританії – 0,91, у Франції – 0,52, в США – 3,12 га. Серед земель із несприятливими умовами значний відсоток займає територія інтенсивної яружно-балкової ерозії, яка порушує компактність забудови населених пунктів, ускладнює їх транспортне сполучення, засмічує своїми виносом 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 значну 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 максимально використані (під парки, бульвари, зелені насадження, заправні станції, забудову).

За значної ширини і глибини яру та значній вартості його повного засипання, а також за його розташування на околиці міста, доцільно провести інженерно-меліоративні роботи для призупинення росту яру (нагірні канали 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 спорудженням греблі. Це особливо доцільно в парковій зоні, де поєднання зелених насаджень із водоймою створює сприятливі ландшафтні та мікрокліматичні умови.

У населених пунктах, які розташовані на берегах річок, озер, морів, де поширені зсувні явища, протизсувні заходи досить складні й недешеві.

Одним із 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 й осушує зсувні маси.

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

Враховуючи складність і дороговизну протиерозійних заходів, потрібно уникати розміщення будівель на зсувних землях. Для цього фахівці в процесі інженерно-геологічних вишукувань повинні встановити лінію, яка б обмежувала наближення забудови до зсувів. До речі, найбільше поширені зсувонебезпечні земельні ділянки в південно-східних районах Закарпатської та Чернівецької областей.

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

Процес освоєння закарстованих земель дуже важкий і малоефективний. Тому за використання 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, вони перестають бути небезпечними.

Значну небезпеку становлять земельні ділянки з посадковими 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.

У гірських районах Закарпатської, Львівської, Івано-Франківської та Чернівецької областей є значні селенебезпечні території. За руйнівною силою найнебезпечнішими є високогірні селі, що засвідчила надзвичайна катастрофа у Закарпатській області в листопаді 1998 року.

Тому під час розміщення забудови, яка переважно орієнтується фасадною частиною на водойми, необхідно витримувати гарантійні відстані й висотні відмітки стосовно русла, щоб охороняти їх від забруднення каналізаційними стоками. За вибору земельних ділянок для розширення населеного пункту краще уникати місць, яким загрожують селеві 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 за плоского рельєфу земельної ділянки, значного надходження поверхневих вод з прилягаючих схилів, близького до поверхні залягання водотривких шарів, які ускладнюють природний дренаж.

Залежно від глибини залягання ґрунтових вод і літологічної будови надмірно зволожені території поділяють на: заболочені (за високого стояння 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 – за глибини 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.

Контрольні запитання та завдання

1. Що визначала комплексна програма розбудови державного кордону?
2. Які ділянки не включаються у прикордонну смугу?
3. Хто визначає ширину прикордонної смуги?
4. В яких випадках створюється зона особливого режиму використання земель?
5. Дайте характеристики землям з несприятливими умовами.
6. В чому особливості освоєння ерозій земної поверхні?
7. Які особливості використання ділянок за наявності зсувних мас?
8. Як поділяються надмірно зволожені території?

ТЕМА 12. ЗЕМЕЛЬНЕ АДМІНІСТРУВАННЯ В УМОВАХ ЗЕМЕЛЬНОГО РИНКУ ТА ІНСТИТУЦІЙНІ ЗАСАДИ УПРАВЛІННЯ ЗЕМЕЛЬНИМИ РЕСУРСАМИ

12.1. Поняття, сучасні принципи та процеси земельного адміністрування

У західній науковій літературі поняття „управління” визначено як „процес або форма діяльності, яка передбачає керівництво певною групою людей чи спрямування її на досягнення цілей організації” [5, с. 6]. На нашу думку, запропоноване визначення – найвдаліше і завершене, оскільки будь-яка система управління (державного адміністрування) не повинна працювати для самої системи, а передбачати в собі зовнішні зв'язки для досягнення як внутрішнього, так і зовнішнього результату своєї діяльності.

Термін „адміністрування” у різних відмінках досить часто трапляється у вітчизняних нормативно-правових актах різних видів, але в кожному з них відсутнє визначення його поняття. Наприклад, Закон України „Про недержавне пенсійне забезпечення” від 7.09.2003р. № 1057-IV [6] визначає поняття „адміністратор недержавного пенсійного фонду” – юридична особа, яка здійснює адміністрування недержавних пенсійних фондів на умовах цього Закону. Також термін „адміністрування” використовують у численних листах, роз'ясненнях та відомчих наказах центрального податкового органу і вживають як визначення порядку справляння (складання розрахунків, приймання звітів, вживання заходів щодо мобілізації коштів до бюджетів) щодо конкретних податкових платежів, враховуючи їх особливості, або використовують у назвах окремих структурних підрозділів системи органів державної податкової служби, наприклад, „Департамент з питань адміністрування акцизного збору і контролю за виробництвом та обігом підакцизних товарів”, основними функціями якого, згідно з чинним законодавством є контроль та забезпечення організації роботи підпорядкованих регіональних управлінь та територіальних підрозділів, а також контроль за виробництвом та обігом підакцизних товарів (зовнішня функція).

Адміністрування визначається, передусім, як процес управління або форма управлінської діяльності, зміст поняття охоплює засоби, способи та методи, які застосовують у процесі управління у визначеній сфері діяльності, зокрема у сфері оподаткування для досягнення відповідної мети. При цьому визначення й використання таких засобів, способів і методів, має бути функцією управління.

Численні перетягування повноважень, розпорошення управлінських функцій щодо державних земель, повна муніципалізація управління землями в середині поселень, паювання та безоплатна приватизація сільськогосподарських земель поставили приватний і дрібногруповий інтерес вище за суспільні й національні інтереси, на противагу світовому досвіду

останніх десятиліть, коли західні країни проводять політику підкорення приватних інтересів інтересам суспільства.

В Україні, особливо останніми роками ХХІ століття, в основу земельної політики було покладено не наукові принципи й вимоги, а певні політичні установки. Земельні перетворення здійснювали в дуже короткий термін, авральними методами й, незважаючи на попередження вчених і громадськості, недостатньо обґрунтовані і з соціальної, економічної й екологічної позицій. У процесі перерозподілу земель були відсутні передпроектні землепорядні розробки, техніко-економічні обґрунтування й розрахунки, спеціальні схеми та проекти землеустрою щодо територіального планування використання й охорони земель.

Сучасна система землеустрою, основна мета якої – організація ефективного використання й охорони землі як обмеженого ресурсу, повинна позитивно впливати на всі аспекти життя й діяльності людей. Адже вона реалізовує низку загальних і спеціальних функцій: регулювання земельних відносин, стимулювання раціонального використання землі, формування інформації про інвестиційну привабливість земельних ділянок, одержання об'єктивної земельної інформації, обґрунтування дохідних типів землекористування, очищення економіки землекористування за допомогою обґрунтованих землепорядних проектів від неефективного використання землі, перерозподіл земель, екологізація землекористування, посередництво за економічного обороту земельних ділянок тощо.

Оцінюючи ефективність земельного адміністрування, закордонні вчені, що представляють землепорядну науку, конкретно виокремлюють інструментарій управління земельними ресурсами і засоби, що його підтримують. До інструментів земельного адміністрування належать: державний землеустрій, економічні та правові методи державного регулювання земельних відносин і земельного ринку; планування розвитку землекористування, забезпечення гарантій і безпеки земельної власності, землеволодіння та землекористування; оподаткування землі; проведення земельної реформи. До засобів адміністрування – реєстрація прав на земельні ділянки, земельний кадастр, заходи щодо оцінки, обліку використання й інвентаризації земель тощо.

Нині національні стратегії розвитку землеволодіння і землекористування у світі замінюються на глобальні та регіональні об'єднані моделі просторової організації території. Це характерно для країн Європейського союзу та північноамериканських держав. Такий підхід може бути властивий як для розвинених економічних систем, так і для країн перехідного періоду. У зв'язку з цим об'єктивні економічні потреби зумовили потребу виникнення комплексних багатofункціональних систем управління земельними ресурсами.

Загальним принципом адміністрування притаманний універсальний характер, вони впливають на всі сфери управління і на всі галузі народного господарства.

До загальних принципів адміністрування, як і управління в цілому можна віднести цілеспрямованість, спланованість, компетентність, стимулювання, ієрархічність.

Принцип цілеспрямованості визначений сутністю програмно-цільового адміністрування і припускає чітку постановку цілей перед кожним підприємством та кожним його підрозділом. При цьому мета повинна бути реальною, досягнутою і чітко визначеною.

Принцип цілеспрямованості припускає не тільки установку цілей, а й співвідношення цих цілей з необхідними ресурсами. При цьому важливо не лише забезпечити співвідношення цілей з головними ресурсами, необхідними для їхнього досягнення, а й акцентувати увагу на найслабшій ланці, що може перешкодити досягненню цілей.

Принцип плановості пов'язаний із програмно-цільовим адмініструванням і передбачає складання програми дій та її реалізацію.

Принцип компетентності означає знання об'єкта.

Принцип стимулювання припускає насамперед мотивацію діяльності на основі використання матеріальних і моральних стимулів. Матеріальне стимулювання базується на особистій економічній зацікавленості у результатах праці, моральне переважно на психологічному впливі на працівників.

Принцип ієрархічності передбачає вертикальний поділ управлінської праці, тобто виділення рівнів управління і підпорядкування нижчих рівнів управління вищим. Цей принцип враховують за формування організаційних структур управління, за побудови апарату управління, за розстановки кадрів. Принцип ієрархічності визначає характер відносин, що виникають у процесі управління між суб'єктами різних рівнів, а також між суб'єктами й об'єктами управління.

Отже, основна роль принципу ієрархічності полягає в обґрунтуванні кількості рівнів поділу праці суб'єкта управління, а також ступеня його самостійності згідно з обсягом роботи, яку необхідно виконати для досягнення мети.

Принцип взаємозалежності вказує на те, які змінні фактори сильніше впливають на діяльність суб'єкта й об'єкта управління.

Всі фактори й елементи організації взаємозалежні, а компоненти в організації настільки пов'язані між собою, що не можна розглядати кожний з них окремо. Зміни, що відбуваються в одному з елементів, зумовлюють реакцію в інших. Внутрішні елементи організації підлягають впливу закону зовнішнього доповнення. Дотримання цього принципу вимагає врахування організацією впливу безлічі факторів зовнішнього середовища, що виникають у процесі її діяльності при досягненні цілей.

Принцип економічності. Ефективність визначає досягнення цілей в умовах дії зовнішнього середовища; використання ресурсів і оптимізацію процесів організації.

Відносну ефективність організації називають **продуктивністю**.

Принцип наукової обґрунтованості практики. Дотримання його передбачає:

- побудову системи в кожному окремому випадку на основі попереднього наукового аналізу;
 - дотримання вимог економічних законів та закономірностей;
 - володіння теорією.

Принцип ефективності, коли ефективність є відношенням результату до затрат.

Принцип оптимальності. Вимагає вибору найкращого варіанта рішення.

Принцип постійного вдосконалення процесів і методів. Процеси і методи, які довели свою ефективність на певному етапі розвитку, можуть виявитися недостатньо або зовсім неефективними на іншому етапі.

Принцип прямого керівництва. Чим менше опосередковані особисті контакти керівника з підлеглими, тим ефективнішим є керівництво. Навіть об'єктивна опосередкована інформація недостатня для правильного оцінювання підлеглих. За безпосереднього контакту керівник може краще навчати, отримувати пропозиції і вникати в суть проблем.

Принцип відповідності завдань. Завдання окремих осіб і структурних підрозділів повинні взаємно доповнювати одне одного, формуючи систему цілей організації.

Фундаментальним базисом ринкових земельних процесів, на який спирається земельне законодавство і навколо якого створюються система земельних правовідносин є **нерухомість**. Деталізацію нерухомості оцінюють як необхідну вихідну умову конкретики і дієвості принципів законодавчих положень, через які здійснюється реальна і ефективна правова підтримка трансакцій (обігу) земельної власності, а також захист інтересів як власників, так і користувачів нерухомості.

Але ЗКУ надаючи перевагу узагальненому відображенню об'єктів земельних відносин, характеризується вектором іншої орієнтації, який відхиляє основну правозахисну функцію законодавчого акта в бік адміністрування. Але навіть, встановлені категорії земель цільового призначення не можуть бути об'єктом ефективного регулювання, оскільки сформовані на підставі владних рішень (ст. 20), представляють неоднорідний правовий простір і не підлягають ідентифікації за ознаками систематичного використання відповідно до Європейської стандартної класифікації землекористувань 1989 р.

Недосконалість функціональної характеристики чинних законодавчих положень фокусується на принциповості відсутності в ЗКУ розділу „Реєстрація прав” як основної передумови реального обігу земель; відсутність такого нормування оцінюють як основну перешкоду на шляху ринкових перетворень і формування адекватних кадастрових регулятивних механізмів ефективного землекористування.

Матеріали XXII конгресу FIG, обґрунтовують пріоритетність заходів з поліпшення вітчизняних процесів управління земельними ресурсами, доводять, що ефективність земельного законодавства невід’ємна від впровадження сучасної кадастрово-реєстраційної системи, професійності виробничої інфраструктури та від повноцінної підготовки фахівців із землевпорядкування і кадастру на рівні вимог міжнародних стандартів.

В Україні сучасна система управління земельними ресурсами носить галузевий характер, вона недостатньо збалансована між міністерствами та відомствами, які створюють управління земельними ресурсами відповідно до функцій землі та соціальних, економічних, екологічних і технічних пріоритетів. За радянські часи „колгоспне право” здійснювало головну роль в управлінні земельними ресурсами в особі Головного управління землекористування та землеустрою Міністерства Сільського господарства. Тодішнє управління землями задовольняло суспільство, адже власність (у тому числі земля) була народна, а контролювало Міністерство сільського господарства переважно сільськогосподарські угіддя (рілля, багаторічні насадження, кормові угіддя) як найважливіші у сільськогосподарській галузі.

На початку 90-х років XX сторіччя в Україні було започатковано земельну реформу, об’єктом якої були всі землі держави. З великим запізненням (5 років) створено єдиний орган державної виконавчої влади по земельних ресурсах (Держкомзем України), який вирішував не тільки управління всіма земельними ресурсами, й комплексно вирішував питання організації землекористування, землеустрою та охорони земель усіх категорій, формував земельну політику і розвиток земельних відносин.

Але створений державою орган земельних ресурсів не створив нової системи управління земельними ресурсами, що відповідає б вимогам перехідної економіки.

Такі дії системи управління земельними ресурсами, як функціонально-галузеве зонування, територіальне планування та впорядкування землекористування, землеустрій, охорона земель, моніторинг та ведення обов’язкового земельного кадастру, не набули необхідного розвитку. Вирішуються переважно політичні (фіскальні інтереси), (роздержавлення, паювання) та технічні заходи (поділ земельних ділянок, оподаткування).

Згідно з аналізом, останніми роками практично не проводять землевпорядних робіт із організації території новоутворених агроформувань та фермерських господарств, зі складання планів земельно-господарського устрою в населених пунктах. Роль землеустрою зведена до оформлення рішень, що приймають відповідні ради у зв’язку з перерозділом, переділом землі. Державний орган із земельних ресурсів, за браком коштів, не проводить необхідного землеустрою для реалізації земельної політики, коли необхідно через землевпорядкування здійснюються такі функції управління земельними ресурсами, як:

- земельно-кадастрове забезпечення управління земельним фондом (планово-картографічний матеріал, земельна статзвітність, проведення

грунтових геоботанічних та землевпорядних вишукувань);

- прогнозування і планування використання земельних ресурсів та охорони земель (розроблення державних і регіональних прогнозів і програм, схем (проектів) використання й охорони земельних ресурсів);
- організація раціонального використання й охорони земель у проектах землеустрою.

Виникнення ринку землі в Україні, надає земельним ресурсам нову роль, як товару та нерухомості. Залучення прав на земельні ділянки в узаконені ринкові відносини частково стимулює ділову і інвестиційну активність, підвищує ефективність використання земельних ресурсів.

У результаті реформування земельних відносин в Україні (1991 – 2002 рр.) виникла нова складна система приватних, приватно-орендних, колективних і одноосібних землекористувань, які мають різноманітний правовий статус – власність, оренда тощо. Продовжується перерозподіл земель на території колишніх КСП, з'явилося багато землевласників в особі власників земельних часток (паїв), селянських господарств та орендарів, ускладнило земельні відносини та використання земель сільськогосподарських підприємств, порушило організацію території (сівозміни), що призвело до посилення процесів деградації сільськогосподарських угідь та зменшення родючості ґрунтів.

Для цілеспрямованого вирішення проблем, які утворилися відповідно до ст. 183 Земельного кодексу України, ст. 2 Закону України „Про землеустрій” та ст. 25 Закону України „Про охорону земель”, здійснення землеустрою, як комплексу заходів щодо організації раціонального використання й охорони земель, формування та організації території об'єктів землеустрою з урахуванням їх цільового призначення, обмежень у використанні та обмежень (обтяжень) правами інших осіб, збереження і підвищення родючості ґрунтів є необхідною умовою. Землеустрій – як основний важіль управління земельними ресурсами конкретної території (сільської (селищної) ради), громади, району, області.

Такою землевпорядною документацією має бути схема землеустрою та техніко-економічні обґрунтування використання й охорони земель конкретної сільської (селищної) ради або громади.

Метою складання „Схеми землеустрою та техніко-економічних обґрунтувань використання й охорони земель” є:

- реалізація політики держави щодо наукового перерозподілу земель;
- формування раціональної системи землеволодінь і землекористувань;
- розробка системи заходів щодо збереження і поліпшення природних ландшафтів, територій з особливими природоохоронними, рекреаційними і заповідними режимами;
- відновлення і підвищення родючості ґрунтів, рекультивації порушених земель, захисту земель від ерозії, підтоплення, вторинного засолення, заболочування та інших видів деградації;

- консервації деградованих і малопродуктивних земель;
- створення екологічно сталих ландшафтів і агросистем;
- обґрунтована вартісна оцінка природоохоронних заходів.

Зазначені схеми землеустрою вперше розробляли для сільських (селищних) рад Іванівського району Київської області та Добропільського району Донецької області відповідно до Указу Президента України від 3 грудня 1999р. № 1529 „Про невідкладні заходи щодо прискорення реформування аграрного сектора економіки”, Земельного кодексу України, Законів України „Про охорону земель” та „Про землеустрій”.

Розроблена схема землеустрою та техніко-економічних обґрунтувань використання та охорони земель Никанорівської сільської ради Добропільського району Донецької області подає обґрунтування подальшого використання земельних угідь, що дасть змогу не тільки зберегти екологічний баланс земельних угідь зазначеної сільської ради, а й уточнити базу справляння плати за землю та створення організаційно-правових умов для здійснення іпотечного кредитування. Крім того, у „Схемі” приділено значну роль питанню раціонального використання та охорони земель – основного засобу виробництва, а саме:

- розроблено систему заходів щодо збереження і поліпшення природних ландшафтів територій з особливими природоохоронними, рекреаційними і заповідними режимами;
- відновлення і підвищення родючості ґрунтів, рекультивації порушених земель, захисту земель від ерозії, підтоплення, засолення, заболочування інших видів деградації;
- консервація деградованих і малопродуктивних земель;
- створення екологічно сталих ландшафтів і агросистем. Недоліки реформування земельних відносин і землекористування простежуються як у сфері сільськогосподарського виробництва, так і у самому управлінні земельними ресурсами, особливо на місцевому рівні (сільські, селищні ради, конкретні землекористування). А саме:
 - існуючі механізми володіння, користування і розпорядження земельними ресурсами не дають змоги здійснити перехід земельної власності до ефективно господарюючих об’єктів (18,6 тис. нових агроформувань та 40 тис. фермерських);
 - недосконала система державних гарантій прав на земельні ділянки та іншу нерухомість зумовлює зниження інтересу інвесторів до вкладень у вітчизняну економіку;
 - існують значні недоліки у системі справляння плати за землю, що призводить до суттєвих втрат надходжень до бюджету;
 - не здійснюють (через брак коштів) запланованих заходів щодо охорони земель, розорюються деградовані схилі землі;
 - залишається недосконалим державне управління ресурсами конкретних землекористувань.

Тому подальша побудова управління земельними ресурсами на

місцевому рівні повинна базуватися на принципах:

- розвитку приватного землеволодіння і землекористування;
- залучення (внесення) землі у ринковий обіг;
- досягнення соціальної справедливості у перерозподілі земель;
- альтернативного, взаємодоповнювального функціонування великих, середніх і дрібних сільськогосподарських підприємств будь-яких форм власності на землю і майно;
- забезпечення територіальних умов високої економічної ефективності й екологічно безпечного землекористування.

Управління земельними ресурсами на місцевому рівні (сільські, селищні ради) треба здійснювати насамперед через землеустрій, тобто організаційно-господарські заходи.

Проекти формування території землеволодіння і землекористування у межах сільських рад є подальшим розвитком основних положень сучасного землеустрою.

Сучасне управління земельними ресурсами дедалі більше вимагає застосування нових підходів та принципів до організації території землекористування і володіння.

Таким принципом є ландшафтний підхід, який дає змогу вивчити весь комплекс природно-географічних умов і ресурсів, а також виявити закономірності побудови частин ландшафту, їх внутрішні зв'язки, динаміку змін у ландшафті.

Дослідження вчених показують, що необхідно чітко фіксувати неоднорідність ландшафту для подальшого здійснення організації території з урахуванням її ландшафтно-типологічних і регіональних відмінностей. Це в свою чергу дасть змогу зберігати природну рівновагу і звести до мінімуму процеси деградації як окремих природних компонентів, так і ландшафту загалом.

Обґрунтована організація території є основою її перетворення, тобто зміни властивостей ландшафту з ціллю надання йому нових функцій, і в підсумку повинна сприяти раціональному й ефективному використанню землі, її охороні.

Оптимальне використання ландшафту має забезпечити ефективне виконання відповідних функцій, зберігаючи властивості ландшафту як системи.

Вдосконалення системи управління земельними ресурсами повинно здійснюватися з урахуванням об'єктивних закономірностей її розвитку – відповідності рівня організації управління рівню розвитку організаційно-економічної системи, забезпечення оптимального співвідношення структури угідь, типів землекористування та інші заходи щодо вдосконалення системи управління мають бути адекватними перетворенням, що здійснюється в економіці країни. А саме через:

- надання організаційній системі управління відповідності з вимогами суспільних і земельних відносин, господарського механізму;

- розробку якісно нових систем управління та їх організаційних форм та структур;
- раціоналізацію взаємовідносин між суб'єктами й об'єктами управління;
- зміцнення взаємозв'язків між елементами системи управління.

Зазначені схеми землеустрою та техніко-економічного обґрунтування території сільських (селищних) рад є обов'язковими програмними документами з управління земельними ресурсами, використання й охорони земель, що надалі мають бути основою для організації нових землеволодінь або користувань, проведення моніторингу земельних угідь, реєстрації земель, перерозподілу земель між землевласниками за впровадження ринку й іпотеки земель.

Крім того, схема землеустрою виявляє недоліки в організації використання земельних угідь, а також заходи для виправлення цих недоліків, що сприятиме поповненню бюджету й виділенню додаткових коштів на охорону земель.

12.2. Кадастр та роль ринкової інфраструктури в системі управління земельними ресурсами

Вивчення земельних ресурсів і проведення земельного кадастру – необхідні за утворення держави і розвитку оподаткування. У найдавнішій формі земельного оподаткування розмір податку встановлювали залежно від площі землі. На певному етапі розвитку суспільства разом з обліком кількості враховують якісний стан земель, а надалі й розмір прибутку, який одержують зі земель різної якості. Спочатку кадастром була книга зі списком земель, які оподатковували і де вказували площу, якість ґрунтів і розмір земельного податку.

Термін «кадастр» означає систематизований банк кількісних і якісних даних щодо певного об'єкта. В умовах економічного реформування значно зростає роль державного земельного кадастру, який є інформаційною базою для ефективного управління земельними ресурсами, ведення земельної статистики, землеустрою, регулювання земельних відносин, підтримки податкової та інвестиційної політики держави і розвитку ринку землі, обґрунтування розмірів плати за землю.

Державний земельний кадастр – це реєстр, що вміщує систему відомостей і документів про правовий режим земель, їх розподіл серед власників землі й землекористувачів, у тому числі орендарів, за категоріями земель, про якісну й вартісну характеристики земель, дані щодо реєстрації права власності на землю, права користування землею та договорів на оренду землі, обліку кількості земель, обліку якості земель, бонітування ґрунтів, зонування територій населених пунктів, економічної та грошової оцінки земель.

Державний земельний кадастр розглядають у вузькому й широкому значенні цього поняття. У вузькому значенні – це книга (реєстр) про

предмети земельного оподаткування; у широкому – певна система дій щодо обліку, опису та оцінки землі, виконуваних державними органами з метою отримання відомостей про землю для земельного оподаткування та інших суспільних потреб.

Державний земельний кадастр у широкому значенні охоплює такі операції: облік земель; їх природно-історичний та економічний опис; оцінка земель. У процесі обліку визначають просторове розташування, розміри, склад земельних угідь та їх якість. Опис передбачає з'ясування і фіксацію природно-історичних та економічних властивостей землі. Оцінка земель має на меті встановлення середніх величин норм урожайності (продуктивності) й прибутковості земель, їх цінності як засобу виробництва та просторового базису.

Державний земельний кадастр є основою для ведення кадастрів інших природних ресурсів. Законодавство України передбачило ведення державного кадастру тваринного світу, державного кадастру родовищ і проявів корисних копалин, державного водного, державного лісового кадастрів, державного кадастру територій та об'єктів природно-заповідного фонду, державного кадастру сховищ радіоактивних відходів, містобудівного кадастру населених пунктів тощо. Ці кадастри призначені для забезпечення державних органів, підприємств, установ та організацій відповідною інформацією, необхідною для прийняття управлінських рішень. Ведення кадастрів покладено на спеціально уповноважені органи виконавчої влади і здійснюють його у порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України. Наприклад, Постанови КМУ «Про порядок ведення державного кадастру тваринного світу» від 15.11.1994р., «Про затвердження порядку ведення державного водного кадастру» від 08.04.1996 р., «Про містобудівний кадастр населених пунктів» від 25.03.1993р. та ін.

Ефективне адміністрування земельно-кадастрової системи належить до найважливіших передумов сталого розвитку ринкових земельних відносин, адже саме на земельний кадастр покладено вирішення завдання обліку всіх одиниць земельної власності, лише на його основі здійснюють реальне гарантування прав на земельні ділянки, забезпечується оцінювання земель для фіскальних та регуляторних цілей.

Нещодавно прийнятим Законом України від 07.07.2011р. № 3613-VI «Про Державний земельний кадастр» впроваджено новий механізм персоніфікації відповідальності посадових осіб, що здійснюють ведення державного земельного кадастру, визначенням особливого правового статусу *державного кадастрового реєстратора*, що здійснює внесення відомостей до Державного земельного кадастру і надання відомостей із нього у складі центрального органу виконавчої влади з питань земельних ресурсів та його територіальних органів.

Адміністрування кадастру здійснюватиме центральний орган виконавчої влади з питань земельних ресурсів. Впровадити автоматизовану систему планують до кінця осені 2011р.. Україна – фактично остання країна

Європи, яка впроваджує автоматизовану систему кадастру. Тому у нашої країни є змога перейняти найкращий іноземний досвід та впровадити найсучасніші технічні та програмні розробки. На кошти світового банку Україна вже розробила програмне забезпечення кадастрової системи; Залишилося лише наповнити цю систему достовірними даними про всі земельні ділянки України.

Значення державного земельного кадастру зумовлено тим, що він є інформаційною основою для вирішення питань щодо поділу земель на категорії, набуття і реалізацію прав на земельні ділянки, визначення і зміни цільового призначення земельних ділянок. Основними завданнями його введення є: забезпечення повноти відомостей про всі земельні ділянки; застосування єдиної системи просторових координат та системи ідентифікації земельних ділянок; впровадження єдиної системи земельно-кадастрової інформації та її достовірності.

Державний реєстр земель складається з двох частин: книги записів реєстрації державних актів на право власності на землю та на право постійного користування землею, договорів оренди землі і з зазначенням кадастрових номерів земельних ділянок; та Поземельної книги, яка вміщує відомості про земельну ділянку.

Реформування земельних відносин у напрямі роздержавлення і приватизації землі з метою підвищення ефективності її використання й охорони супроводжується комплексом землевпорядних і земельно-кадастрових дій як правового, так і організаційно-господарського характеру.

Держава потребує достовірної системи даних державного земельного кадастру, який призначений для забезпечення необхідною інформацією органів державної влади та місцевого самоврядування, зацікавлених підприємств, установ і організацій, а також громадян з метою регулювання земельних відносин, раціонального використання й охорони земель, визначення розміру плати за землю і цінності земель у складі природних ресурсів, контролю за використанням і охороною земель, економічного та екологічного обґрунтування планів та проектів землеустрою.

У професійній діяльності землевпорядних служб головне це земельно-кадастрові дії, спрямовані на забезпечення власників землі, землекористувачів, органів державної влади відомостями про правовий, природний і господарський стан земель з метою організації їх раціонального використання й охорони.

Державний земельний кадастр України – це єдина державна система земельно-кадастрових робіт, яка встановлює процедуру визначення факту виникнення або припинення права власності на земельні ділянки і права користування ними й охоплює сукупність відомостей і документів про місце розташування та правовий режим цих земельних ділянок, їх оцінку, класифікацію земель, кількісну та якісну характеристики, розподіл серед власників землі й землекористувачів.

Відсутність ефективно діючої земельно-кадастрової системи суттєво

підвищує конфліктний потенціал земельних відносин, адже недостовірність зафіксованих у кадастрі просторових характеристик земельних ділянок унеможлиблює точну ідентифікацію прав на землю та справедливе вирішення земельних спорів. Суттєво ускладнюється державний контроль за використанням та охороною земель, відсутні передумови для регулярного проведення моніторингу земель і ґрунтів. Земельний кадастр вже практично не відіграє ролі основного джерела інформації для проведення землеустрою та оцінки земель.

На думку багатьох експертів, сформована в Україні система ведення земельного кадастру охоплює значні корупційні ризики, непрозорістю адміністративних процедур виготовлення та державної реєстрації правовстановлювальних документів на земельні ділянки.

Досить важливим завданням землевпорядної, економічної та правової науки є розроблення цілісної системи заходів, яка дасть змогу кардинально удосконалити систему ведення Державного земельного кадастру в Україні.

12.3. Роль ринкової інфраструктури в системі управління земельними ресурсами. Іпотека (застава) та земельні (іпотечні) банки. Земельні аукціони. Інвестиційно-інноваційна політика

Об'єктивний аналіз розвитку ринкових відносин в Україні засвідчує, що інфраструктура не тільки обслуговує, а і забезпечує належне функціонування системи земельних відносин загалом і економіки зокрема.

Ринкова інфраструктура – це сукупність елементів, дій, які забезпечують гармонійне функціонування господарських взаємозв'язків на всіх ієрархічних рівнях розвитку економіки країни.

Функціонування ринку землі, активізація інвестиційної діяльності дуже тісно пов'язані з іпотекою.

Іпотека – це застава нерухомого майна (земельні ділянки й усе, що розташоване на них і тісно пов'язане з ними), що становить предмет іпотеки, з метою задоволення забезпеченого іпотекою зобов'язання заставодержателем.

Роль іпотеки особливо важлива, оскільки на цивілізованому ринку землі потенційні покупці майже ніколи повністю не оплачують готівкою вартість землі внаслідок:

- того, що покупець може не мати необхідної суми грошей для купівлі землі;
- небажання покупця вкладати всі наявні кошти у придбання землі;
- бажання розділити інвестиційний ризик тощо.
- Предметом іпотеки можуть бути:
 - земельна ділянка, в тому числі виділена в натурі, земельна ділянка, що належить на праві спільної часткової власності;
 - житловий будинок, приміщення, квартира, частина житлового будинку;
 - дачний або садовий будинок, гараж та будь-яка інша будівля

господарського призначення;

- підприємство або його структурний підрозділ;
- інше майно, віднесене законом до нерухомого.

Іпотека вступає в силу з моменту державної реєстрації договору в нотаріальній конторі. За посвідчення іпотечного договору справляють державне мито.

В Україні іпотека повинна стати дієздатним механізмом реалізації земельних перетворень в широкому розумінні слова. Наприклад, застава частини земельної ділянки з метою отримання коштів у третьої особи дасть змогу майновому поручителю, тобто особі, яка передає в заставу належне їй на праві власності майно, задовольнити свої потреби у господарській діяльності, які принесуть йому доходи в сумі, достатній для розрахунку за заставлене майно і на розширене відтворення свого виробництва.

Іпотечний договір земельної ділянки має вмещувати відомості:

- про місце розташування земельної ділянки;
- склад земельної ділянки, а для земельної ділянки сільськогосподарського призначення – її якісний стан;
- цільове призначення земельної ділянки;
- план земельної ділянки, посвідчений районним (міським) відділом земельних ресурсів;
- вартість земельної ділянки;
- перелік обмежень щодо використання права власності на земельну ділянку тощо.

Заставодержателем земельної ділянки можуть бути лише фінансово-кредитні установи, що відповідають вимогам, встановленим Кабінетом Міністрів України і Національним Банком України.

Передачу під заставу земельних ділянок сільськогосподарського призначення (крім заставних ділянок для ведення особистого селянського господарства та для ведення індивідуального садівництва, які належать громадянам на правах приватної власності) можна здійснювати лише для забезпечення виконання заставодавцем зобов'язань за кредитними угодами, укладеними з метою придбання сільськогосподарської техніки, худоби, насіння, посадкового матеріалу, спорудження будівель і споруд виробничого призначення, вживання заходів, передбачених землевпорядкуванням.

Передачу в іпотеку земельних ділянок сільськогосподарського призначення з метою отримання коштів для виконання боргових зобов'язань із заробітної плати, будівництва об'єктів соціально-культурного призначення не дозволено.

Якщо заставодавець не виконав своїх зобов'язань, передбачених договором передачі ним під заставу, земельні ділянки, в тому числі земельні ділянки, на яких розташовані передані під заставу будівлі та споруди, можуть бути продані з торгів.

Іпотечний договір здебільшого супроводжується видачою заставної, яка є цінним документом, що посвідчує передачу майна в іпотеку.

„Заставна”, яку складають в одному примірнику, надає її власнику права вимагати виконання зобов’язання, забезпеченого іпотекою. Документ оформляють за взаємною згодою двох зацікавлених осіб, про що зазначають в іпотечному договорі.

Заставадавець, який виконав своє зобов’язання перед заставадержателем, повинен отримати від останнього заставу, а якщо зобов’язання виконують частинами, у заставній роблять відповідний запис за підписами двох сторін.

Існування ефективного іпотечного ринку, згідно з міжнародним досвідом, неможливе без відповідної інфраструктури, якою передусім є земельні (іпотечні) банки. Завдання таких банків – надавати позику, бути посередником між покупцем і продавцем, забезпечуючи умови для активного функціонування ринку, ініціювати, обслуговувати й утримувати застави.

Земельним (іпотечним) банкам належить важливе місце в системі управління земельними ресурсами що засвідчує Указ Президента України „Про невідкладні заходи прискорення земельної реформи у сфері сільськогосподарського виробництва” від 10.11.1994р. № 666/94, який зобов’язував Кабінет Міністрів України подати проект Указу Президента України щодо заснування Земельного банку. Нині в Україні Земельний банк був створений у 2013 році, і ліквідований у 2014, але Земельні банки треба розглядати як фінансові організації, які проводимуть кредитування, здійснюватимуть операції, пов’язані з обігом земельних ділянок та; відіграватимуть роль соціально-економічного стабілізатора земельних відносин.

З огляду на завдання, які має виконувати Земельний банк, його діяльність повинна охоплювати такі три основні напрями: комерційний, економіко-правовий та соціально-економічний.

Земельні аукціони

Земельні аукціони, яким у системі управління земельними ресурсами належить особливе місце, проводять з метою продажу земельної ділянки та прав оренди на умовах аукціону за принципом: хто більше заплатить, а також згідно з Положенням про проведення земельного аукціону, затвердженим спеціально уповноваженим органом виконавчої влади з питань земельних ресурсів.

Між особою, яка подала заяву на участь в аукціоні, та відповідним підприємством, радою в день подачі заяви укладають у трьох примірниках угоду про умови участі в аукціоні та порядок взаємних розрахунків, після чого заявник стає учасником земельного аукціону. Учасник аукціону несе повну відповідальність за достовірність поданих ним даних. У разі, якщо переможець аукціону подав відомості, що не відповідають дійсності, контрольна комісія має право ставити питання перед радою про анулювання результатів аукціону щодо цього лота.

В аукціоні можуть брати участь громадяни України, зареєстровані громадські об’єднання і релігійні організації, спільні підприємства,

міжнародні об'єднання й організації за участю українських, іноземних юридичних осіб і громадян.

Об'єктом аукціону є право довгострокової оренди земельних ділянок терміном до п'ятдесяти років, та власне земельні ділянки.

Земельні ділянки, право оренди яких виносять на аукціон, разом з можливими об'єктами інженерно- та соціально-культурної інфраструктури, а також строки оренди земельних ділянок, підлягають розгляду і затвердженню.

Земельні ділянки, право оренди яких пропонують виносити на аукціон, не повинні мати будь-яких правових обмежень і бути вільними від третіх осіб на володіння або оренду.

Інвестиційно-інноваційна політика

Земельна реформа, основні завдання якої – підвищити ефективно та раціональне використання землі, забезпечити економічне зростання країни, має сенс тільки за умови активної інвестиційно-інноваційної політики. Інноваційна та інвестиційна діяльність як функція управління земельними ресурсами сьогодні є вирішальною ланкою всієї економічної, у тому числі земельної, політики держави. Без неї не можливо подолати соціально-економічну кризу й забезпечити економічне зростання. Але ні економічна теорія, ні практичний господарський механізм не були підготовлені до опрацювання й реалізації ефективної інноваційно-інвестиційної політики в земельній сфері України. У результаті знижується результативність економічних реформ, гальмується відтворювальний процес, низька ефективність ринкових перетворень.

Земельні перетворення не підкріплюють конкретні джерела інвестування. Головним недоліком здійснюваної в Україні приватизації землі є те, що питання залучення інвестицій, в основний капітал оновлення основного капіталу не розглядали навіть у теоретичному аспекті, хоча практика засвідчила помилковість такого курсу.

Із чотирьох основних видів реструктуризації, що виділяють нині в економічній літературі, на практиці було здійснено лише правову, яка виявляється у комерціалізації, корпоратизації, формальній зміні власника на землю і державне майно. Але питання управлінської, фінансової й інших видів реструктуризації досі невирішені.

Саме тому іноземні інвестори не зацікавлені в широкомасштабному інвестуванні в українську економіку, хоча, за розрахунками спеціалістів Міністерств економіки, зовнішньоекономічних зв'язків, українські підприємства готові освоїти інвестиції в сумі 7 – 8 млрд. доларів щороку. Загальна потреба нашої країни в капіталовкладеннях становить більше 100 млрд. доларів. Порівняно з іншими країнами Східної Європи, обсяги іноземних інвестицій в економіку України в десятки разів нижчі. Причина стримування інвестиційної політики полягає у відсутності належного інвестиційного клімату в державі, тобто відповідної сукупності політичних, правових, економічних і соціальних умов, що сприяють інвестиційній

діяльності.

Також до причин, що стримують інвестиційну діяльність в Україні, відносять недосконалість і нестабільність чинного законодавства, високі податкові ставки, відсутність диференціації відсоткових ставок залежно від розвитку пріоритетних сфер матеріального виробництва. За відсутності аналітико-прогнозних розрахунків та системи пріоритетів інвестиційної діяльності інвестиційні проекти залишаються необґрунтованими, складними для реалізації.

Господарський досвід суб'єктів господарювання на землі засвідчує, що не тільки іноземні інвестиції потрібно залучати у виробництво, а й внутрішні. Господарські структури повинні здійснювати свою діяльність переважно на власних нагромаджених коштах, серед яких основну роль, безумовно, відіграє прибуток, що залишається в розпорядженні підприємства після виплати податків та інших обов'язкових платежів. До джерел внутрішнього інвестування належать й амортизаційні відрахування, вказані кошти в країнах Заходу є класичною формою інвестування.

Внутрішні джерела інвестування нині в Україні залишаються мізерними, тому державну інвестиційну політику потрібно спрямовувати на реалізацію пріоритетних програм, гарантуючи країні економічну стабільність.

ТЕМА 13. ПЕРСПЕКТИВНІ ІНСТИТУЦІЙНІ ЗАСАДИ УПРАВЛІННЯ ЗЕМЕЛЬНИМИ РЕСУРСАМИ

13.1. Основи інституційних засад управління земельними ресурсами

Земельні ресурси – багатогранний, різнофункціональний об'єкт управління, а саме:

- головний природний ресурс, що формує екологічне середовище;
- ґрунт та його родючість;
- базис для розміщення продуктивних сил;
- основа використання надр;
- основний засіб виробництва в с/г, що забезпечує продовольчу безпеку.

Суспільний устрій держави та інституту країни визначають форми власності на землю.

Традиції створюють неформальну основу управління земельними ресурсами.

Інституціональне управління ввібрало в себе: теорію управління, теорію власності, інституціональну економічну теорію (рис. 13.1).



Рис. 13.1 Структура інституціонального управління

Інституціональна платформа (в цілому) опирається на економічні і соціальні інститути, а ринкові відносини підвладні соціальним інститутам, а не навпаки.

Ринок можна і потрібно регулювати державою, на користь соціальних переваг, за допомогою:

- законів;
- норм;
- традицій;
- організацій;

- звичаїв;
- правил.

Інституції змінюють земельно-економічну систему, формують нове інституціональне середовище.

У сфері інституціонального розвитку земельних відносин, крім двох існуючих парадигм:

- інституцій щодо прав на землю;
- інституцій організаційної реформи;

вводиться нова: - земельна економіка.

Земельне реформування доходить до логічного завершення.

Але ринкові трансформації опереджають інституціональні зміни, коли і наука (теорія) правотворчість відстають від вимог часу.

Потрібно усувати інституціональні розриви і пастки, тобто всі деструктивні елементи.

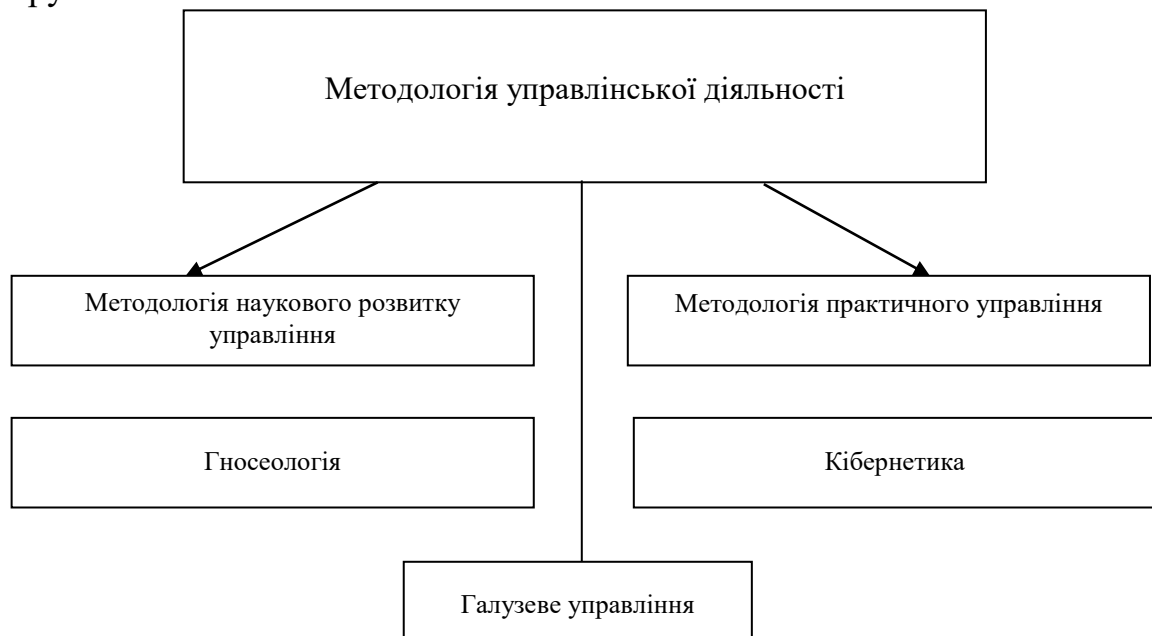
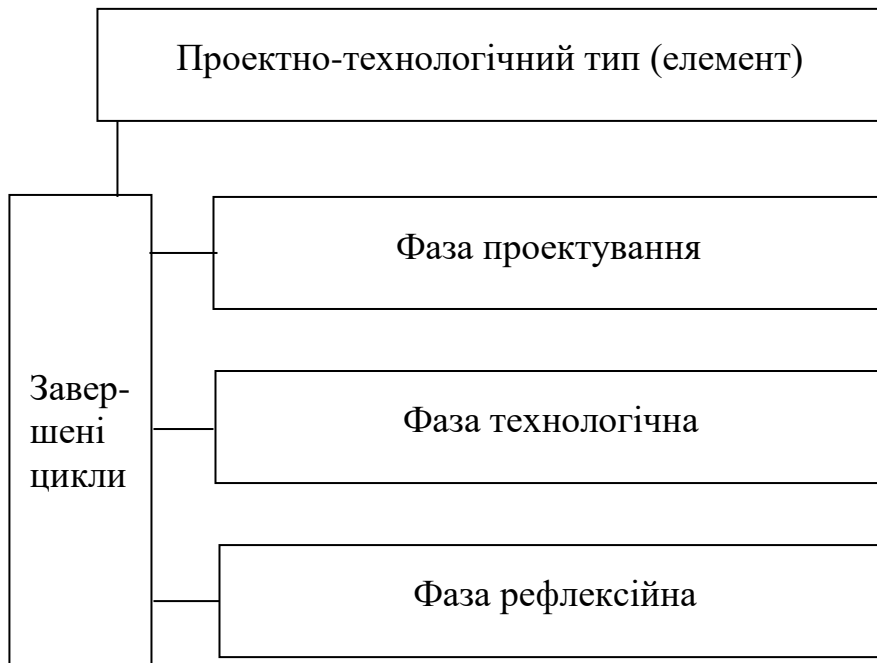


Рис. 13.2 Структура методології управлінської діяльності

Інституціональне управління земельними ресурсами це – діяльність інститутів управління (як суб'єкту управління) по організаційній діяльності у земельній сфері, з урахуванням соціально-орієнтованої, інституціональної системи земельного розвитку на засадах інституціональної економіки.



Рис. 13.3. Структурно-логічна модель методології інституціонального управління земельними ресурсами



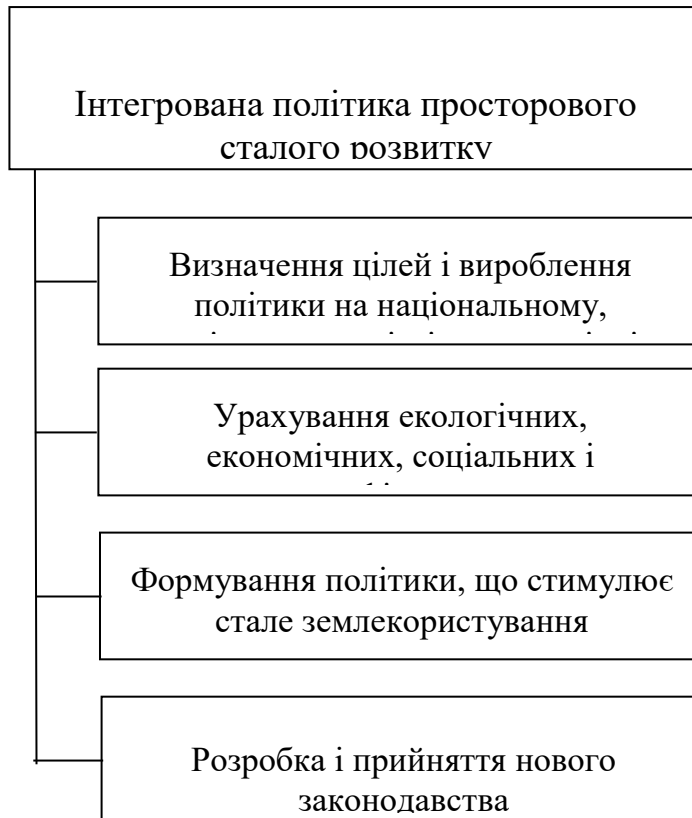


Рис. 13.3. Нормативна модель системи управління земельними ресурсами за окремим сектором діяльності

13.2. Економічна сутність інституційного управління

Земельна економіка це – галузь економічної науки, що вивчає організацію і управління землею, земельні відносини в господарському обігу для їх раціонального і ефективного використання, суспільно-важливого перерозподілу, обміну, відчуження і відтворення.

Первинний (базовий)				
Сільське господарство	Лісове	Водне	Дика фауна	Видобувна

Національна земельна економіка позиціонує землю, як земельний ресурс, а економіка управління – земельний капітал.

Економічний базис земельної економіки, це оцінка землі, а економіки управління земельні податки та плата за землю.

На рівні держави: земельна економіка показує – ефективність використання земельного фонду.

На рівні галузі – ефективність використання земельних ресурсів.

На рівні локальному (підприємства) – ефективність використання угідь та окремих земельних ділянок.

Але головна економічна сутність інституціонального управління земельними ресурсами визначається рентними відносинами: умовами формування ренти, регулювання розподілу через механізми вилучення у приватних, комунальних і державних землекористувачів (землевласників) для суспільних потреб і потреб держави, особливо справедливого розподілу між членами суспільства (громадянами).

Ринкова економіка потребує інституціонального вдосконалення рентних відносин.

Рентоносні галузі національної економіки (особливо земельна) особливо актуальне співвідношення нормативно-правової інституціональної бази, державного регулювання видів господарювання на землі та оподаткування.

Рентоносні галузі національної економіки:

- виробничі (сільське, лісове, енергетика, мінерально-сировинне, водне господарство, переробна промисловість), які залучають у виробничий процес природні ресурси;

- соціально-інфраструктурні (освітня, наукова, транспортна, будівельна, рекреаційна, інформаційна, торгівельна, туристична, курортна);

- ринково-інфраструктурні (страхова, банківська), у яких дохід, рента формується в результаті політико-економічних відносин.

Рента формується з трьох позицій:

- дохід від фактору виробництва (ДР-1);
- дохід від власності (абсолютна);
- прибуток на вкладений капітал (ДР-2).

Оцінка земельного ресурсу у вигляді нормативної грошової оцінки за новою методикою 2016 року виступає базою і інституціональною основою плати за землю, яка у свою чергу інституціонально сформована інститутами:

- правовим – податків та земельних платежів (оренди);
- економічний (НГО);
- соціальним (перерозподіл на потреби населення);
- фінансовому (бюджетні платежі);

- екологічному (меліорація та охорона земель).

Справедлива, об'єктивна оцінка, сприяє об'єктивно-справедливому перерозподілу земельної ренти, враховуючи всі інституціональні елементи розвитку суспільства: екологічні, соціальні, економічні, фінансові та правові.

13.3. Організаційна система інституціонального управління та концептуальні напрямки розвитку управління землями

Стратегічне управління земельними ресурсами має два спрямування:

- план на довгострокову перспективу;
- реагування на зовнішні прояви середовища;

Стратегічне управління, має такі етапи:

- місія земельного фонду на найвищому рівні, на рівні регіону, району, галузі, підприємства;
- проведення стратегічного аналізу;
- прогноз майбутнього розвитку (SWOT – аналіз);
- формування цілей;
- розробка стратегій;
- вибір стратегій;
- реалізація стратегій;
- регулювання;
- коригування;
- контроль.

Організаційні рішення по земельній реформі сформували парадигму:

- організації реформування;
- приватизації земель.

Три етапи реформи:

- 1990 – 1995 – роздержавлення (приватизація);
- а) – матеріали перерозподілу 1990 – 1993 рр.;
- б) – роздержавлення 1993 – 1995 рр.;
- 1995 – 1998 – паювання сільгоспземель;
- 1998 – 2000 – реструктуризація КСП.

Земельна нерухомість поєднує:

- матеріальну сутність;
- юридичну (пучок прав);
- економічну (споживче благо);
- соціальну (відповідне раціональне землекористування до суспільних вподобань, традицій і канонів, культурної і історичної цінності).

В розбудові системи управління землями необхідно розбудувати інституціональне середовище, особливо ринку земель (ринкової інфраструктури) та власне земельного обігу:

- інститут державного земельного банку (іпотечних установ);
- інститут правооб'єктності земельних ділянок;
- аукціонні центри;
- інформаційне середовище і ресурси;

- державний фонд земель;
- інститут оцінки земель;
- державне регулювання ринку земель та адміністрування.

Контрольні запитання та завдання

1. В чому полягає адміністрування, як форма управлінської діяльності?
2. Що належить до інструментарію земельного адміністрування?
3. Що включають засоби земельного адміністрування?
4. Назвіть загальні принципи земельного адміністрування, поясніть їх сутність.
5. Що є метою схеми землеустрою?
6. Державний земельний кадастр це:
7. В чому полягає правооб'єктність земельних ресурсів?
8. Як створюється неформальна основа управління земельними ресурсами?
9. Які елементи формують інституціональне управління?
10. В чому полягає інституціональний менеджмент?
11. Що таке інституціональне управління?
12. З чого формується проектно-технологічний управлінський елемент (проект), тип?
13. Опишіть нормативну модель системи управління земельними ресурсами.

ТЕМА 14. ГАРМОНІЗАЦІЯ ЗЕМЕЛЬНОГО ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ ІЗ ЗАКОНОДАВСТВОМ ЕС

14.1. Узгодження земельних правовідносин України з Європейськими нормами

Європейське Співтовариство (ЄС) розпочало економічний і правовий розвиток в 1951 році зі створення Європейського об'єднання вугілля і сталі. Римський договір 1957 р. створив Європейське економічне співтовариство.

В 1992 році створено Євросоюз з трьох „колон”:

- Європейських співтовариств;
- Спільної зони політики і безпеки;
- Поліцейського і судового співтовариства.

В 1994 р. підписано угоду між Україною і ЄС, а до сьогодні пройдено складний шлях, аж до безвізового режиму для України.

Ще в 2002 році концепцію загальнодержавної програми адаптації законодавства України до Європейського права, в якій „Довкілля” і „Навколишнє середовище” є головними і першими на черзі.

14.2. Законодавство ЕС у сфері земельних відносин

Джерелами законодавства ЄС є установчі договори та Маастрихтський договір про заснування Євросоюзу (1992 р.), і на основі первинного права, країни ЄС формують вторинне право:

- директиви;
- регламенти;
- рішення;
- рекомендації;
- висновки.

Класифікація законодавства ЄС, (інтернет сторінка SCADPI) підтримується і контролюється Єврокомісією.

Земельно-правові норми, через охорону ґрунтів, закладені в блоці „Навколишнє середовище”.

14.3. Навколишнє середовище

Термін „ґрунти” в ЄС, це розуміння „землі” в законодавстві України.

Законодавство включає:

- „Тематична стратегія захисту ґрунту” (2006);
- „Комплексне запобігання забрудненню та контроль за ним” (1996);
- „Оцінка екологічного впливу проектів” (1985).

Особлива увага приділяється регулюванню відносин на особливих територіях:

- Прибережні зони (Coastal zones). Рекомендації визначають інтегроване управління прибережними зонами в Європі (2002) (в Україні не імplementовані).

- Тематична стратегія для міського середовища (2006), обмін досвідом та передача інформації про розвиток міських територій та вдосконалення норм права (в Україні відсутні).

- Фінансова система для міського середовища (2001), визначає фінансування заходів сталого розвитку поселень (переробка відходів та інше) (в Україні не запроваджено).

Екологія і видалення речовин:

- миючі засоби (2004), Регламенти ЄС передбачає захист довкілля і водних систем та ґрунтів від шкоди певних речовин (в Україні не впроваджено).

- Стійкі органічні забруднювачі (СОЗ) (Persistent organic pollutants – PoPs) – ртуть, нітрати, про перевищення використання вказаних речовин (в Україні не запроваджені).

Діяльність, що породжує особливі ризики:

- Розміщення відходів. Директива Ради ЄС (1999) визначає жорсткі вимоги до відходів та полігонів і переробки (у законодавство України вказані норми не запроваджено).

- Видобувна галузь: Звернення комісії (2013) ЄС передбачає поєднання діяльності видобувних галузей з охорони довкілля.

Законодавство ЄС створило екологічну мережу спеціально захищених територій „Натура 2000”. – 2600 територій – 20% територій ЄС, на підставі Директиви Ради (1992).

Вказані території можна використати, лише у виключних випадках з дозволу ЄС, в разі гострої соціальної економічної потреби.

До Конвенції про охорону дикої флори і фауни (1979) Україна приєдналася в 1996 році.

Боротьба з опустелюванням.

ЄС ініціювала Конвенцію ООН про боротьбу з опустелюванням (1994).

Україна приєдналася до конвенції в 2006 році, але законодавство і підзаконні акти крім ПКМ №998 від 2006 р. про Порядок збору інформації про опустелювання не приймалися.

Відшкодування шкоди заподіяної довкіллю.

Екологічне законодавство ЄС сформоване по принципу: „забруднювач платить” – що визначило майнову відповідальність забруднювачів, несучи втрати за відновлення довкілля і майбутні запобіжні заходи, включаючи витрати на оцінку шкоди (Рекомендації 1975).

Директива „Про екологічну відповідальність” регламентує відшкодування шкоди ґрунтам (Законодавство України в повній мірі не враховує, особливо ґрунтовода).

14.4. Сільське господарство

Правила, щодо охорони ґрунтів це базові і головні правила всієї системи екологічного права ЄС. Ґрунт – шкіра планети і він повинен бути чистим і здоровим (Директива Ради ЄС 1986).

Законодавство ЄС, щодо земель намагається зменшити негативний

вплив на довкілля і потребує з боку України проводити роботу в багатьох напрямках а саме:

- послідовне запровадження норм „забруднювач платить”;
- вдосконалення особливого правового режиму земель водного фонду (водосховищ, річок, ставків);
- „підходи до сталого сільського господарства” (1999);
- „схема співтовариства для добрив” (2003).

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР // zakon1.rada.gov.ua.
2. Земельний кодекс України. Землевпорядкування. № 4. 2001. – С. 44–107.
3. Податковий кодекс України
4. Закон України “Про землеустрій”, Офіційний вісник України.–2003. – № 125. – С. – 122–142.
5. Закон України “Про охорону земель”: Прийнятий 19.06.2003 № 962-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 39. – Ст. 349.
6. Закон України “Про державний контроль за раціональним використанням та охороною земель”: Прийнятий 19.06.2003 № 963-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 39. – Ст. 350.
7. Про державний земельний кадастр: закон України від 7 липня 2011 року № 3613-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2012. – № 8. Ст. 61.
8. Про оренду землі: Закон України
9. Варламов А. А., Нагаев Р. Т., Кальченко С. А. Методологические положения управления земельными ресурсами. Монография: Теоретические и методические положения управления земельными ресурсами и формирование системы государственного земельного кадастра. М.: ГУЗ, 2001. – С. 5–24.
10. Варламов А. А. Организационный механизм управления земельными ресурсами. Итоги научных исследований сотрудников ГУЗА в 2001 г. Сборник научных трудов. Т. 1. – С. 52–58.
11. Ведення сільськогосподарства в умовах радіоактивного забруднення території Українвнаслідок аварії на Чорнобильській АЕС на період 1999– 2002 рр. (Методичні рекомендації). – К.: Мінагропром, МНС України, УНДІСГР, 1998. – 104 с.
12. Відтворення та ефективне використання ресурсного потенціалу АПК /Теоретичні і практичні аспекти/ Відп. редактор акад. УААН В. М. Трегобчук. – Київ: Ін-т економіки НАН України, 2003. – 259 с.
13. Гуцуляк Ю.Г. Управління земельними ресурсами в умовах ринкової економіки. – Чернівці: Прут, 2002. – 124 с.
14. Данилишин Б.М., Дорогунцов С.І. Міщенко В.С., Коваль Я.В., Новоторов О.С., Паламарчук М.М. Природно-ресурсний потенціал сталого розвитку України. – К.: РВПС України, 1999. – 716 с.
15. Дорош О. С. Управління земельними ресурсами на регіональному рівні. – К.: ТОВ ЦЗРУ, 2005.
16. Лавейкін М. І. Реформування системи землекористування в Україні. – К.: РВПС України НАН України. – 376 с.
17. Муляр О. А. Реформування аграрного сектора в країнах Центральної і Східної Європи //Економіка АПК. – 1997. № 4–5. 354
18. Новаковський Л. Я., Третьяк А. М., Добряк Д. С. Земельна реформа і землеустрій в Україні. ІЗУ УААН . – К., 2001. – 138 с.

19. Реформування сільськогосподарства в Україні: широке поле. Збірн., Підред.. Стефана фон Крамона-Таубаделя та Людвіга Штріве. – 1999. – С.75
20. Сохнич А. Я. “Проблеми використання і охорони земель в умовах ринкової економіки”. Монографія. – Львів: НВФ “Українські технології”, 2002. – 252 с.
21. Ткачук С. А. Управление земельными ресурсами /Вопросы общей теории/ Учебное пособие. – Целиноград: ЦСХИ, 1986. – 92 с.
22. Ткачук С. А., Шевченко П. С., Мауль Я. Я. Эффективное использование земельных ресурсов /Вопросы управления земельными ресурсами – М.: Экономика, 1983, – 80 с.
23. Третяк А. М. Розвиток суспільства і проблеми управління земельними ресурсами. Стан земельних ресурсів України: проблеми, шляхи вирішення. Збір. доп. Всеукр. наук. пр. конф. (Харків, 29–30 вересня 2001 р.) – К., 2001.
24. Третяк А. М. Теоретичні основи землеустрою. – К.: ІЗУ УААН, 2002. – 152 с.
25. Третяк А. М., Коваль В. І., Нешик С. С. Регулювання земельних відносин на території сільської територіальної громади. – К.: УАДУ, 2003. – 75 с.
26. Третяк А. М., Бабміндра Д. І. Земельні ресурси України та їх використання. – К.: ТОВ ЦЗРУ, 2003 – 143 с.
27. Третяк А. М. Наукові основи землеустрою. Навчальний посібник. – К.: ТОВ ЦЗРУ, 2002. – 342 с.
28. Третяк А. М. Історія земельних відносин і землеустрою в Україні: Навчальний посібник. – К.: Аграрна наука, 2002. – 280 с.
29. Третяк А. М. Управління земельними ресурсами та реєстрація землі в Україні. – К.: Преса України. 1998. – 145 с.
30. Бистряков І.К. Тенденції та домінанти розвитку земельних відносин в Україні в контексті екологічно орієнтованого землекористування // Досвід та перспективи розвитку міст України: Збірник наук. праць. – Вип. 19. – К., 2010. – С. 23–30.
31. Будзяк В.М. Економіко-екологічні основи ефективного сільськогосподарського землекористування: теорія, методологія, практика: Дис... докт. екон. наук: 08.00.06. – К., 2008. – 432 с.
32. Генеральный паритет и доступ к земле / Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций. – Рим: 2008. – 8 с.
33. Добряк Д.С., Бабміндра Д.І. Еколого-економічні засади реформування землекористування в ринкових умовах. – К.: Урожай, 2006. – 336 с.
34. Попов А.С. Індикатори системи управління земельними ресурсами // Вісник Львівського національного аграрного університету: Збірник наук. праць. Серія: Економіка АПК. – Вип. 18(1). – Львів, 2011 // www.nbu.gov.ua.

35. Третяк А.М. Земельний капітал: теоретико-методологічні основи формування та функціонування: Монографія. – Львів: СПОЛОМ, 2011. – 520 с.
36. Третяк Н.А. Інституціональні засади удосконалення управління земельними ресурсами як економічної функції власності на землю // Землевпорядний вісник. – 2012. – №9. – С. 17–21.
37. Управління земельними ресурсами: Підручник / В.В. Горлачук, В.Г. В'юн, А.Я. Сохнич та ін.; Під заг. ред. В.В. Горлачука. – 2-е вид., випр. і перероб. – Львів: Магнолія плюс, 2006. – 443 с.
38. Федоров М.М. Трансформація земельних відносин до ринкових умов // Збірник матеріалів Одинадцятих річних зборів Всеукр. конгр. вчених економістів-аграрників (Київ, 26–27 лют. 2009 р.). – К.: ННЦ ІАЕ, 2009. – С. 5–24.
39. Гуцуляк Ю.Г. Управління земельними ресурсами в умовах ринкової економіки / Ю.Г. Гуцуляк. — Чернівці: Прут, 2002. — 124 с.
40. Дорош О.С. Управління земельними ресурсами на регіональному рівні / О.С. Дорош. — К.: ЦЗРУ, 2004. — 142 с.
41. Попов А.С. Індикатори системи управління земельними ресурсами [Електронний ресурс] / А.С. Попов. Режим доступу до ресурсу: http://www.nbuu.gov.ua/portal/Chem_Biol/Vldau/APK/2011_18_2/files/11proamsi.pdf.
42. Сакаль О.В. Ефективне управління землями лісогосподарського призначення: [монографія] / О.В. Сакаль. — К.: ДУ ІЕПСР НАН України, 2012. — 176 с.
43. Третяк А.М. Управління земельними ресурсами: навчальний посібник / А.М. Третяк, О.С. Дорош. — В.: Нова книга, 2006. — 462 с.
44. Управління земельними ресурсами: підручник / [В.В. Горлачук, В.Г. В'юн, І.М. Песчанська та ін.]; за ред. В.В. Горлачука. — 27 ге вид., випр. — Львів: Магнолія 2006. — 443 с.
45. Формування моделі управління природними ресурсами в ринкових умовах господарювання: [монографія] / [за заг. ред. д.е.н., проф., акад. НААН України М. А. Хвесика]. — К.: ДУ ІЕПСР НАН України, 2013. — 304 с.
46. Яценко Л.Д. Щодо оцінки викликів національній безпеці в екологічній сфері [Електронний ресурс] / Л.Д. Яценко. — Режим доступу до ресурсу: <http://www.niss.gov.ua/articles/1150/>.
47. Третяк А.М. Концептуальні засади розвитку в Україні сучасної багатофункціональної системи управління земельними ресурсами / А.М. Третяк, Р.М. Курильців, Н.А. Третяк // Землевпорядний вісник. — 2013. — № 9. — С. 25728.
48. Третяк Н.А. Розвиток системи управління земельними ресурсами як економічна функція власності на землю / Н.А. Третяк. — Херсон: Грінь Д.С., 2013. — 254 с.
49. Сакаль О.В. Багаторівневий підхід до управління земельними ресурсами в умовах децентралізації влади в Україні / О.В. Сакаль, Н.А.

Третяк // Екологічні та соціально-економічні особливості управління природними ресурсами в умовах децентралізації влади: зб. матер. всеукр. кругл. столу, 19 берез. 2015 року. – К.: НУБіП, 2015. – С. 236-241.

50. Третяк Н.А. Розвиток системи управління земельними ресурсами як економічної функції власності на землю: [монографія] / Н.А. Третяк – Херсон: Грінь Д.С., 2013. – 254 с.

51. Управління земельними ресурсами / За ред. професора А.М. Третяка. Навчальний посібник. – Вінниця: Нова Книга, 2006. – 360 с.

52. Варламов А.А. Организационный механизм управления земельными ресурсами. Итоги научных исследований сотрудников ГУС. Сборник научных трудов. Т.1. – М.: ГУЗ, 2015. – С. 52-58.

53. Управління земельними ресурсами: Навч. посібник / В.В. Горлачук, В.Г. В'юн, А.Я. Сохнич. – Миколаїв: Вид-во МФ НаУКМА, 2002. – 316 с.

54. Гуцуляк Ю.Г. Управління земельними ресурсами в умовах ринкової економіки. – Чернівці: Прут, 2002. – 124 с.

55. Дорош О.С. Управління земельними ресурсами на регіональному рівні. – К.: ТОВ ЦЗРУ, 2005.

56. Третяк А.М. Управління земельними ресурсами та реєстрація землі в Україні. – Київ, 1998. – 224 с.

57. Третяк А.М. Економіка землекористування та землевпорядкування: Навч. Посіб. – К.: ТОВ ЦЗРУ, 2004 – 542 с.

58. Теоретичні основи державного земельного кадастру: Навч. посібник / М.Т. Ступень, Р. Й. Гулько, О.Я. Микул та ін.; за заг. ред. М.Г. Ступеня. – Львів: «Новий Світ – 2000», 2003. – 336 с.

59. Новаковський Л.Я., Олещенко М.А. Соціально-економічні проблеми сучасного землекористування. – Комунальне підприємство "Київський інститут земельних відносин", 2014. – 274 с.

60. Сохнич А.Я., Колодій П.П. Державний контроль за використанням і охороною земель: Навч. посібник. – Львів, НВФ "Українські технології", 2005. – 140 с.

61. Управління земельними ресурсами. Т. 1. Законодавча база / О.І. Митрофанова, М.О. Пілічева, А.Я. Сохнич [та ін.] – Донецьк : УНИТЕХ, 2012. – 406 с.

62. Управління земельними ресурсами. Т. 2. Економіка землекористування / П.П. Колодій, О.І. Черечон, В.В. Тишковець [та ін.] – Донецьк : УНИТЕХ, 2012. – 438 с.

63. Управління земельними ресурсами. Т. 3. Кадастрова діяльність та інформаційні системи / А.С. Попов, А.О. Луньов, С.Г. Могильний [та ін.] – Донецьк : УНИТЕХ, 2012. – 445 с.

64. Управління земельними ресурсами. Т. 4. Екологічне, планувальне та будівельне право / О.С. Петраковська, Я.І. Гузова. – Донецьк : УНИТЕХ, 2012. – 282 с.

- 65.** Управління земельними ресурсами. Т. 5. Сталий розвиток урбанізованих територій / О.С. Петраковська, Ю.О. Гацій. – Донецьк : УНИТЕХ, 2012. – 485 с.
- 66.** Управління земельними ресурсами. Т. 6. Сталий розвиток сільських територій / С.С. Радомський, В.В. Тимошевський, А.С. Попов [та ін.] – Донецьк : УНИТЕХ, 2012. – 461 с.
- 67.** Управління земельними ресурсами. Т. 7. Теорія та методологія наукових досліджень / Ю.Ф. Креніда, А.Г. Петрушин, О.В. Мотильова [та ін.] – Донецьк : УНИТЕХ, 2012. – 237 с.
- 68.** Шарий Г.І. Інституційне забезпечення розвитку земельних відносин в аграрному секторі / Г.І. Шарий, В.В. Тимошевський // Економіка та суспільство.- №8, 2017. – с. 502-509
- 69.** Шарий Г.І. Проблеми земельно-орендних відносин в аграрній сфері / Г.І. Шарий, В.В. Тимошевський // Землевпорядний вісник.- №6, 2016. – с. 15-21
- 70.** Мірошниченко А. М. Коментарі до Земельного Кодексу України [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://legalexpert.in.ua/komkodeks/zku/86-zku/2975-avtorskiy.html>
- 71.** Мірошниченко А. М. Земельне право України: Підручник. - 2-ге видання, допов. і перероб. - К.: Алерта; ЦУЛ, 2011. - 678 с.
- 72.** Шарий Г.І. Інституційне забезпечення розвитку земельних відносин в аграрному секторі України: [монографія] / Г.І. Шарий – Полтава. – 2015. – 352 с.
- 73.** Третяк А.М. Землеустрій в Україні: теорія, методологія: монографія, / А.М. Третяк. - Херсон: Грінь Д.С., 2013. - 650 с
- 74.** Богіра М.С. Землевпорядне проектування: теоретичні основи і територіальний землеустрій: навч.посібник / М.С.Богіра, В.І. Ярмолук. - Л.:ЛНАУ,2010.- 334 с.
- 75.** Горлачук В. В. Земельний менеджмент :навчальний посібник. Горлачук В. В., Песчанська І. М., Скороходов В. А. – Київ : ВД «Професіонал», 2006. – 192 с.
- 76.** Управління земельними ресурсами :Підручник / Горлачук В. В., В'юн В. Г., Песчанська І. М., Сохнич А. Я. та ін. За ред. д-ра екон. наук, проф. Горлачука В. В.: – 2-ге вид., випр. і переробл. – Львів :Магнолія плюс ; видавець СПД ФО Піча В.М. , 2009. – 443 с.
- 77.** Волков С.Н. Землеустройство. Учебники и учебные пособия для студентов высших учебных заведений / С.Н. Волков. - М.: ГУЗ, 2013. - 992 с.
- 78.** Помелов А.С. Структурирование земельных ресурсов и регулирование землепользования в Беларуси / А.С. Помелов. -Минск.: РУП Бел НИЦзем, 2013. - 528 с

**ШАРИЙ Г.І., ТИМОШЕВСЬКИЙ В.В.,
МІЩЕНКО Р.А., ЮРКО І.А.**

УПРАВЛІННЯ ЗЕМЕЛЬНИМИ РЕСУРСАМИ

Навчальний посібник

Друкується в авторській редакції

Полтавський національний технічний університет імені Юрія Кондратюка
36011, м. Полтава, Першотравневий проспект, 24.

Свідоцтво про внесення суб'єкта видавничої справи до
Державного реєстру видавців, виготівників і розповсюджувачів
видавничої продукції Серія ДК, № 3130 від 06.03.2008.

Тираж 10 прим. Друк. арк. – 11,22



Шарий Григорій Іванович, доктор економічних наук, професор кафедри автомобільних доріг, геодезії, землеустрою та сільських будівель Полтавського національного технічного університету імені Юрія Кондратюка



Тимошевський Владислав Вікторович, кандидат економічних наук, доцент кафедри автомобільних доріг, геодезії, землеустрою та сільських будівель Полтавського національного технічного університету імені Юрія Кондратюка



Міщенко Роман Анатолійович, кандидат технічних наук, доцент кафедри автомобільних доріг, геодезії, землеустрою та сільських будівель Полтавського національного технічного університету імені Юрія Кондратюка



Юрко Ілона Анатоліївна, кандидат технічних наук, доцент кафедри автомобільних доріг, геодезії, землеустрою та сільських будівель Полтавського національного технічного університету імені Юрія Кондратюка